



Bu Proje, Avrupa Birliği, Türkiye Cumhuriyeti ve Avrupa Konseyi tarafından birlikte finanse edilmektedir.

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

## İdari Yargının Etkinliğinin Artırılması ve Danıştayın Kurumsal Kapasitesinin Güçlendirilmesi Projesi

# OMBUDSMANLIKLARA İLİŞKİN KARŞILAŞTIRMALI RAPOR



İdari Yargının Etkinliğinin Artırılması ve Danıştayın Kurumsal Kapasitesinin  
Güçlendirilmesi AB / AK Ortak Projesi

## Ombudsmanlıklara İlişkin Karşılaştırmalı Rapor

İlk Taslaktır  
14 Ocak 2021

Naomi CREUTZFELDT  
Nick O'BRIEN  
Marek NOWICKI

# Ombudsmanlıklara İlişkin Karşılaştırmalı Rapor

## İçindekiler

Kısaltmalar .....	4
Seçilen Avrupa Ülkelerinin Listesi .....	4
Amaç beyanı ve raporun hedefleri .....	5
Ombudsmanlık kurumu ve kurumun evrimi .....	5
Türk Kamu Denetçiliği modelinin geliştirilmesinde dikkate alınması gereken önemli seçilmiş temalar .....	10
1. <i>Ombudsmanlık, kişiler ve demokratik katılım</i> .....	10
a. <i>Ombudsmanlığın kamuya açık profili ve kamu güveni/görünürlüğü</i> .....	11
b. <i>Ombudsmanlığa Erişim (dijital erişim ile ötekileştirilmiş ve dezavantajlı gruplara da erişim de dâhil)</i> .....	13
c. <i>Kadınlar için özel erişim sorunları</i> .....	15
d. <i>“Danışmanlık sektörü” ve sivil toplumun rolü ve gelişimi</i> .....	17
2. <i>Ombudsmanlık, idari makamlar ve demokratik kamu yönetimi</i> .....	19
a. <i>İdari makamlara eğitim ve diğer destek biçimleri sunma fırsatları (Ombudsmanın rolüne, iyi yönetime ve şikâyetlerin iyi bir şekilde ele alınmasına dair olanlar da dâhil)</i> .....	19
b. <i>İdari makam istihdam uyumsuzluklarının çözümünde Ombudsmanlığın etkileri (iş yükü odaklı)</i> .....	21
3. <i>“Düzenleyici ağ”ın bir parçası olarak Ombudsmanlık</i> .....	22
a. <i>Ombudsmanlığın diğer kurumlarla (idare mahkemeleri ile Eşitlik ve İnsan Hakları Komisyonu da dâhil) ilişkilerinin koordinasyonu</i> .....	23
4. <i>Ombudsmanlığın “teknîğinin” iyileştirilmesi</i> .....	25
a. <i>Gayriresmî uyumsuzluk çözümünün gücü</i> .....	25
b. <i>Resen soruşturma yetkilerinin kapsamı</i> .....	27
c. <i>Bağlayıcı bulgular ve tavsiyeler sunabilmenin artıları ve eksileri</i> .....	30
d. <i>Mahkemeye sunma ve üçüncü bir taraf olarak yargılamaya müdahil olma imkânı</i> .....	31
AVRUPA KONSEYİNE ÜYE DEVLETLER (47) VE OMBUDSMANLIK KURUMLARI .....	35

## Kısaltmalar

AUÇ	Alternatif Uyuşmazlık Çözümü
AK	Avrupa Konseyi
AB	Avrupa Birliği
IOI	Uluslararası Ombudsmanlık Kurumu
LGSCO	Yerel Yönetim ve Sosyal Hizmet Ombudsmanlığı
MZ	Mutabakat Zaptı
STK	Sivil Toplum Kuruluşu
UİHK	Ulusal İnsan Hakları Kurumları
PHSO	Parlamento ve Sağlık Hizmeti Ombudsmanlığı
SPSO	İskoç Kamu Hizmetleri Ombudsmanlığı

## Seçilen Avrupa Ülkelerinin Listesi

Almanya  
Avrupa Ombudsmanlığı  
Avusturya  
Bosna Hersek  
Bulgaristan  
Danimarka  
Finlandiya  
Fransa  
İngiltere  
İrlanda  
İskoçya  
Karadağ  
Kosova  
Kuzey İrlanda  
Makedonya  
Malta  
Moldova  
Polonya  
[Rusya]  
Slovenya  
Yunanistan

## Amaç beyanı ve raporun hedefleri

Bu karşılaştırmalı rapor, Kamu Denetçiliği Kurumunun Rolünün Geliştirilmesi (Faaliyet A.3.4) için, Türkiye’de “İdari Yargının Etkinliğinin Artırılması ve Danıştayın Kurumsal Kapasitesinin Güçlendirilmesi” AB/Avrupa Konseyi Ortak Projesi kapsamında hazırlanmıştır. Bu projenin genel hedefi, idari yargının bağımsızlığının, tarafsızlığının ve etkinliğinin güçlendirilmesi ve toplumsal farkındalığın artırılması suretiyle kamunun idari yargıya olan güvenini daha da artırmaktır. Karşılaştırmalı rapor, çok sayıdaki Ombudsmanlıktan (Avrupa Konseyi Üye Devletleri) nasıl çalıştıkları ve ilgili en iyi uygulama örneklerinin nerede bulunduğu konusunda kanıt toplamayı amaçlamaktadır. Odak noktası, Türk Kamu Denetçilerinin rolünün nasıl güçlendirileceğine dair önerilerde bulunmak ve böylece idari mahkemeler önündeki anlaşmazlıkların sayısını azaltmak için pratik öneme sahip olduğu belirlenen dört özel konudur.

1. Ombudsmanlık, kişiler ve demokratik katılım
2. Ombudsmanlık, idari makamlar ve demokratik kamu yönetimi
3. “Düzenleyici ağ”ın bir parçası olarak Ombudsmanlık
4. Ombudsmanlığın “tekniklerinin” iyileştirilmesi

Bu belge, ilk taslak rapordur ve Avrupa örneklerinin gözden geçirilmesine dayalı olarak geliştirilmiş olup, Türk Kamu Denetçiliği Kurumu ve ilgili paydaşlarla yapılan ön istişare toplantılarının ardından güncellenecek ve tamamlanacaktır.

## Ombudsmanlık kurumu ve kurumun evrimi

Ombudsmanlıklar, dünya genelinde çoğu ülkenin kurumsal çerçevesinin bir parçası hâline gelmiştir. Ancak, görevleri, rolleri, diğer kurumlarla ilişkileri ve adalet sistemi bakımından farklılık gösterirler. Bunların tamamının tarihsel - politik - ve kurumsal bağlamlarında anlaşılması gerekir. Başka bir deyişle, her bir Ombudsmanlık modelinin, belirli ihtiyaçların karşılanması kapsamında kendi amacı (örneğin, demokrasinin geliştirilmesi, insan haklarının geliştirilmesi, bireysel mağduriyet ile devlet arasında bir denge sağlanması) bulunmaktadır.

Ombudsmanlıklar, anlaşmazlıkları çözmek için esnek ve uyarlanabilir bir araç olarak kabul edilir.<sup>1</sup> Ombudsmanlıklar, vatandaşların devlet ile karşı karşıya geldiği uyuşmazlıkları ele alan kamu ve idare hukuku alanında faaliyet göstermektedir. Avrupa Birliği, vatandaşların AB kurumlarının kötü yönetimiyle ilgili şikâyette bulunmaları için 1995 yılında bir Avrupa Ombudsmanı kurumu kurmuştur.<sup>2</sup>

Ombudsmanlık modeli, farklı hukuk sistemlerinde uygulamaya konulmuş olup, ekonomik, sosyal, politik ve kültürel zorluklarla karşı karşıya kalmasına rağmen yine de sürekli olarak gelişmekte olan bir alternatif uyuşmazlık çözüm (AUÇ) modeli olmaya devam etmektedir.<sup>3</sup> Belirli sorunlar ve anlaşmazlıklar için karşılanmamış yasal ihtiyaçların önemli bir kısmını ele alma potansiyelleri nedeniyle, Ombudsmanlıklar güçlerini, bağlamsal ve kavramsal uyarlamaların çeşitliliğinden

<sup>1</sup> Reif, L (2004) *Ombudsmanlık, İyi Yönetişim ve Uluslararası İnsan Hakları Sistemi* (Mauritinus Nijhoff Publishers Leiden); M Seneviratne 2002 *Ombudsmanlık Kamu Hizmetleri ve Adli Yargı* (Butterworths Lexis Nexis); T Buck, R Kirkham ve B Thompson 2011 *Ombudsman Girişimi ve Adli Adalet* (Ashgate).

<sup>2</sup> Magonette, P. (2003), Avrupa Yönetişimi ve Sivil Katılım: Elitist Vatandaşlığın Ötesinde? Siyasal Çalışmalar, 51: 144-160

<sup>3</sup> Creutzfeldt, N (2018) *Ombudsmanlık ve AUÇ* Palgrave.

almaktadır.<sup>4</sup> Bununla birlikte, bu uyarlamalar, yeni ve kafa karıştırıcı sözcükler<sup>5</sup>, Ombudsmanlıkların temel amacı ve anlamı ile ilgili devam eden araştırmalar<sup>6</sup> ve karar verme süreçlerinde çeşitlilik gibi birçok yeni soruna yol açmaktadır. Bu çeşitliliklere rağmen, hatta bunlardan dolayı, model, birçok yasal sistem için çok caziptir.<sup>7</sup>

2008 yılında Kusko-Stadelmayer<sup>8</sup>, Ombudsmanların Avrupa'daki yetkileri ve uygulamaları konusunda karşılaştırmalı bilgiler üzerine bir kitap yazmıştır. Bu kitap, Avrupa çapında parlamenter ombudsmanlık kurumlarının yasal dayanaklarını kapsamlı bir şekilde göstermeyi, bunları karşılaştırmalı bir şekilde analiz etmeyi ve böylece örgütsel ve işlevsel çeşitliliklerini ortaya koymayı amaçlamaktadır. (13 yıl önce yazılmış olmasına rağmen, kitap, iyi bir bilgi havuzu sağlamaktadır.)

Avrupa'daki Ombudsmanlıklar arasındaki değişmez bir tema, yasallıktan kaçınan, hukukun ötesinde hakkaniyete bakan ve demokratik uygulamalar ve insan hakları uygulamalarında eğitim ve sosyalleşme kaynakları olarak hareket eden, Ombudsmanların *hukuk dışı (extra legem)* oyuncular olarak önemi hakkındadır. Paris ilkeleri ve Venedik ilkeleri olmak üzere, iki temel ilkeler bütünü Ombudsmanlık kurumlarına rehberlik etmektedir.

**Paris ilkeleri**,<sup>9</sup> insan haklarını *korumak* (şikâyetlerin alınması, araştırılması ve çözüme kavuşturulması, anlaşmazlıklara arabuluculuk edilmesi ve faaliyetlerin izlenmesi de dâhil olmak üzere) ve insan haklarını *geliştirmek* (öğretim, kişilere erişim, medya, yayınlar, eğitim ve kapasite geliştirmenin yanı sıra Hükûmete danışmanlık yapmak ve yardımcı olmak yoluyla) için ulusal kurumlar kurulması amacıyla bir çerçeve belirlemiştir.<sup>10</sup> Ombudsmanlık, Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı'nın 41. Maddesinde ifade edilen iyi yönetim hakkını sağlamış bir ulusal kurum örneğidir. Bu durum, ombudsmanlar ve insan hakları arasında yakın bir ilişki tesis etmektedir.

Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi tarafından yayınlanan "Ombudsmanlık Kurumu"<sup>11</sup> tavsiye raporunda, Ombudsmanlık kurumunun genel özellikleri belirlenmiş, bağımsız ve tarafsız niteliğinin korunmasına yönelik önerilerde bulunulmuş ve iyi yönetim ilkelerine vurgu yapılmıştır. Parlamenterler Meclisi, 2017'den 2019'a kadar, ombudsmanların bağımsızlığını sağlamak için "Avrupa'daki Ombudsmanlık Kurumları - bir dizi ortak standarda duyulan ihtiyaç"<sup>12</sup> adlı başka bir tavsiye raporu sunmuştur.<sup>13</sup>

<sup>4</sup> Carl, S. (2012), Kamu Sektörü Ombudsmanlığının Tanımı ve Taksonomisi. *Can Kamu Yönetimi*, 55: 203-220

<sup>5</sup> M Doyle, V Bondy ve C Hirst (2014) *Birleşik Krallık ve İrlanda'da ombudsmanlığın gayriresmî çözüm yaklaşımlarının kullanılması: Bir eşleştirme çalışması* <http://repository.essex.ac.uk/20856/1/the-use-of-informal-resolution-approaches-by-ombudsmen-in-the-uk-and-ireland-a-mapping-study-1.pdf>

<sup>6</sup> O'Brien, N. (2015), Ombudsmanlığın Geleceği? *The Political Quarterly*, 86: 72-80.

<sup>7</sup> N Creutzfeldt (2021) Ombudsmanların rolü – Karşılaştırmalı Uyuşmazlık Çözümü El Kitabı'nda karşılaştırmalı bir bakış açısı, (editörler) Moscati, Palmer ve Roberts.

<sup>8</sup> Kusko-Stadelmayer, G. (ed.) *Avrupa Ombudsmanlık Kurumu: bir düşüncenin çok yönlü gerçekleşmesi hakkında karşılaştırmalı bir yasal analiz* (2008)

<sup>9</sup> Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Yüksek Komiserliği, *Paris İlkeleri* (1993), erişim için:

<https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/StatusOfNationalInstitutions.aspx>

<sup>10</sup> Paris İlkeleri 25'te: Güçlü Ulusal İnsan Hakları Kurumlarına Her Zamankinden Daha Fazla İhtiyaç Var:

<https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/paris-principles-at-25-strong-national-human-rights-institutions-needed-more-than-ever>

<sup>11</sup> Parlamenterler Meclisi. 2003. Ombudsmanlık Kurumu. Tavsiye, Avrupa Konseyi.

<sup>12</sup> Parlamenterler Meclisi. 2019. Avrupa'daki Ombudsmanlık Kurumları - bir dizi ortak standarda duyulan ihtiyaç. Tavsiye, Avrupa Konseyi.

<sup>13</sup> s.5 rapor – H Yılmaz

Bununla birlikte, yukarıda belirtilen çeşitlilikleri nedeniyle Paris ilkelerinin hepsi, tüm ombudsmanlıklar için geçerli değildir.

**Venedik ilkeleri**,<sup>14</sup> 2019 yılında, ombudsmanlık kurumlarını korumak amacıyla yayımlanmıştır. İlk kez, ombudsmanların çalışmasına yönelik 25 temel uluslararası ilke belirlemişlerdir. Bu ilkeler, ulusal insan hakları kurumları için standart belirleyen yukarıda geçen Paris İlkeleri'nin eşdeğeridir.

Venedik ilkeleri, ombudsmanlığın demokratik bir toplumda kurulması ve işleyişi için gerekli olan yasal ilkeleri sıralayan uluslararası bir referans metindir.<sup>15</sup> Amaçları; demokrasiyi, hukukun üstünlüğünü, iyi yönetimi ve insan hakları ve temel özgürlükleri geliştirme konusundaki rollerinde ombudsmanlıkları güçlendirmektir. Avrupa Konseyi insan hakları yönlendirme komitesi bu süreçte aktif bir rol oynamıştır.

Ombudsmanlıklar için kılavuz ilkelerin amacı, kurumun düzgün bir şekilde kurulmasını ve işleyişini, demokrasilerin istikrarını ve temel hakların korunmasını desteklemektir. Avrupa Konseyi devletleri arasında, Ombudsmanlıklar ve insan hakları arasındaki bağlantı çok önceleri kabul edilmiş ve yıllar içinde daha da güçlenmiştir. Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisinin 757(1975) ve 1615(2003) sayılı tavsiye kararları açıkça şunu ifade etmektedir;

Parlamenterler Meclisi, insan haklarını koruma yöntemlerinin gelişmesinin, insan haklarına saygı göstermeyen idari işlemlerin hukuka uygun olamayacağı gerekçesiyle, insan haklarına saygının, artık iyi bir idare tarafından gözetilmesi gereken standartlara dâhil edilmesinde Ombudsmanlığın rolünü etkilediğini belirtmektedir. Ayrıca, her ülkeye özgü ulusal anayasal ve yasal koşullar, farklı ülkelerdeki ombudsmanlıkların, insan haklarının korunması konusunda çeşitli ek sorumluluklar veren yetkilere sahip olmalarını zorunlu kılabilir. Bununla birlikte, Parlamenterler Meclisi, bireyler ve idare arasında arabuluculuk rolünün, ombudsmanlığın işlevlerinin merkezinde yer aldığına inanmaktadır.

Ulusal kurumlar, uluslararası standartlara uygunluklarını göstermek için akreditasyon sürecini takip ettikten sonra kendilerini insan hakları kurumları olarak adlandırabilirler. Avrupa çapında birçok kurum bu sıfatı elde etmiş olup, bunlar arasında Ombudsmanlar da bulunmaktadır. Türkiye için en iyi kurumsal seçim ve yapı Eren tarafından bir makalede ele alınmıştır:<sup>16</sup>

Ombudsmanlık ve ulusal insan hakları kurumunun birlikte şekillenmesi hâlinde, yetki ve görevlerin belirlenmesi önemli olacaktır. Ombudsmanlık kurumuna, kamu yönetiminden kaynaklanan insan hakları ihlallerini inceleme görevi verilirken, Türkiye ulusal insan hakları kurumu "özel alandan kaynaklanan" insan hakları ihlallerini ele alabilir. Bu şekilde, bu iki kurum arasında herhangi bir yetki çatışması olmayacaktır. Çoğulcu temsili sağlayan yapısı ile ulusal insan hakları kurumu, hükûmet ve sivil toplum arasında bir köprü rolü oynayacak, Ombudsmanlık kurumu ise sivil toplum ve parlamento arasında bir işleve sahip olacaktır. Her

<sup>14</sup> [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)005-e)

<sup>15</sup> 25 Venedik İlkeleri – Ombudsmanlık kurumları için demokratik ilkeler, erişim için:

[https://search.coe.int/directorate\\_of\\_communications/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=09000016809386e0](https://search.coe.int/directorate_of_communications/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016809386e0)

<sup>16</sup> Eren, A (2011, Cilt 15, No. 3) Karşılaştırmalı hukukta ulusal İnsan Hakları kurumsal modelleri ve Türkiye örneği:

<https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/789437>

ikisinin de Paris İlkeleri'ne uygun A Statüsüne sahip olması durumunda, bunlar, kendi alanlarında ulusal ve uluslararası düzeyde bir köprü rolünü üstleneceklerdir. (s. 191-2)

Türkiye Kamu Denetçiliği Kurumu, 6238 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu sayesinde Venedik İlkeleri'nin büyük bir kısmı ile uyumludur. Bununla birlikte, kamu denetçiliğinin mevcut yapısını iyileştirmek için hâlâ gündeme alınması gereken bazı ilkeler bulunmaktadır. Kurumun uygulamaya konulmasının bir neticesi olarak, iyi yönetim ilkelerinin benimsenmesi ile birlikte, idari yargının iş yükünde bir azalma beklenmektedir. Üç örnek:

1. **Resen soruşturma yapma yetkisi.** Venedik İlkeleri'nin 16. maddesinde belirtildiği üzere, Ombudsmanın kendi inisiyatifiyle inceleme ve araştırma yapması önemlidir. *Resen* hareket etme yetkisine sahip olan Ombudsmanlar, cezaevlerini, çocukların gözetim altında tutulduğu yerleri, psikiyatri kurumlarını, mülteci kamplarını ve diğer benzer idareleri düzenli olarak ziyaret etmektedir.

Resen harekete geçme yetkilerine sahip bir Ombudsman, toplumdaki engelliler, çocuklar ve kadınlar gibi mağdurların sorunlarının çözümünde kökleri bulunan insan haklarının ve hukukun üstünlüğünün gelişimini büyük ölçüde etkileyebilir. Bu durum aynı zamanda ihlalleri de engelleyebilir. Ayrıca, resen yetkiler, sistemsal ve yapısal sorunların incelenmesini sağlamakta olup, bu ise Ombudsmanlara, ihlalleri önlemeye yönelik büyük bir potansiyel ve geniş çaptaki ihlallerle mücadele etmenin en etkili yöntemlerinden birini sağlar.

2. **Anayasa Mahkemesine dava açma yetkisi.** Bazı ülkelerde, bir önleme mekanizması olarak Ombudsmanlar, Anayasa Mahkemesine dava açma ve davalara katılma yetkilerine sahiptir. Bu durum, Venedik İlkeleri'nde, Paris İlkeleri'nde ve AB ilerleme raporlarında ifade edilmektedir. Burada beş farklı senaryo hayal edebiliriz.

1. Mahkemede ve yargı yerlerinde dava açılması;
2. Bir davaya üçüncü taraf olarak katılmak;
3. Kanunun Anayasaya uygunluğunu belirlemek için Anayasa Mahkemesinde yargılamanın başlatılması;
4. Anayasal bir şikâyetin ardından Anayasa Mahkemesi nezdinde bekleyen davaya üçüncü taraf olarak katılmak;
5. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi nezdinde bekleyen davaya üçüncü taraf olarak katılmak.

Mevcut durumda, iç hukukun ve uluslararası yargı sistemlerinin her kademesinde, bilirkişi görüşü sunan üçüncü taraf olarak yargılamaya müdahale etme imkânı, Ombudsmanlık kurumlarının kullanabileceği temel pratik araçlardan biri olarak görülmelidir. Ombudsmanlık da dâhil olmak üzere, insan haklarının korunmasına yönelik ulusal kurumların, yalnızca ulusal mahkemeler değil, aynı zamanda uluslararası insan hakları organları nezdindeki yargılamalarda da üçüncü taraf olarak hareket etme seçeneğini giderek daha fazla kullandıklarını vurgulamakta fayda bulunmaktadır. Avrupa'daki Ombudsman Ağları, Strazburg'daki yargılamalara katılımlarını güçlendirmek amacıyla Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi ile daha da yakın bir iş birliği gerçekleştirmektedir. Bu fırsat son zamanlarda Fransa, Polonya, Gürcistan, Yunanistan, Çek Cumhuriyeti, Ermenistan'dan gelen Ombudsmanlar tarafından bir takım dosyalarda kullanılmıştır. Burada, ayrıca Venedik



İlkeleri'nin 19. ilkesine bakınız: "Bir soruşturmanın ardından, Ombudsmanlık, tercihen, yasa ve düzenlemelerin veya genel idari eylemlerin Anayasaya uygunluğuna itiraz etme yetkisine sahip olacaktır."

3. **Ombudsmanlıkların Yetkisi.** Venedik İlkeleri'nin 3. Maddesi Ombudsman Kurumları için üst seviyede bir yetkiye vurgu yapmaktadır. Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi ile Kamu Denetçisinin statüsü değişmiştir. Başkanlık sisteminde Kamu Denetçilerinin yetkileri değişmemiş olmasına rağmen, mali ve özlük hakları değişmiştir (703 No.'lu KHK, 110. Madde). Her ne kadar Kamu Denetçisinin kamu idaresi organlarını inceleme ve bilgi ve belge toplama yetkisi bulursa da, idareciler tarafından kendilerine verilen statüleri bu durumu yansıtmamaktadır.

Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisinin 1615 (2003) sayılı tavsiye kararı, Ombudsmanların, "kendilerini yetkilendiren mevzuatta ve kurum tüzüğünde ayrıntılandırılması ve korunması gerekli [ ... ] niteliklerinin özünün garanti altına alındığı bir metinde anayasal düzeyde kuruluşları" ile etkili bir şekilde işlev görebilmeleri için gerekli nitelikleri listelemektedir. Ayrıca, Venedik Komisyonu tarafından yayınlanan görüşlerden biri, "anayasal olarak tanımlanmış bir görev ve statünün, [...] bu kurumun sağlamaştırılması ve güçlendirilmesi ve etkinliğinin, istikrarının ve bağımsızlığının yanı sıra bağımsız ve tarafsız görünmesinin sağlanması için gerekli olduğunu" belirtmiştir. Örnekler için, bk.: Venedik Komisyonunun Moldova Cumhuriyeti Halkın Savunucusu hakkındaki 808/2015 sayılı görüşü; Sırbistan Ombudsmanı hakkındaki 318/2004 sayılı görüşü; Kazakistan'da Ombudsman olası reformu hakkındaki 425/2007 sayılı görüşü; Venedik İlkeleri, 2. ilkesi.

1978 yılında kurulan **Uluslararası Ombudsmanlık Enstitüsü** (IOI)<sup>17</sup>, dünya çapında 100'den fazla ülkeden 200'den fazla bağımsız Ombudsmanlık kurumunun iş birliğine yönelik tek küresel organizasyondur. IOI, altı bölgesel alanda (Afrika, Asya, Avustralya ve Pasifik, Avrupa, Karayipler ve Latin Amerika ile Kuzey Amerika) organize olmuştur. IOI, iyi yönetim ve kapasite geliştirmeye odaklanma konusundaki çalışmalarında, üyelerini üç şekilde desteklemektedir: eğitim, araştırma ve projeler için bölgesel ödenekler.

IOI, güçlü ve bağımsız kontrol mekanizmaları konusunda bilgi veren temel özelliklerin ele alındığı bir dizi rapor şeklinde rehberlik materyali sağlamak amacıyla bir dizi yeni en iyi uygulama raporlarının<sup>18</sup> yayınlanmasını hayata geçirmektedir. En İyi Uygulama Raporları, Ombudsmanlık kurumlarının deneyimlerinden yararlanmakta ve başarılı sonuçlara yol açması muhtemel çalışma şekillerine vurgu yapmaktadır. Bunlar, daha geniş halk kitlelerinin erişimine açık oldukları IOI web sitesinde yayınlanmaktadır. Şu anda raporlar dört konuyu kapsamakta olup, aynı zamanda, en iyi uygulama raporunun nasıl yazılacağına dair bir kılavuz çerçeve içermektedir.

- Konu 1 - Ombudsmanlık Kurumlarının geliştirilmesi ve reformu: Bu görevleri üstlenenler için bir IOI kılavuzu (Haziran 2017); Konu 2 - Etkili değişimi güvence altına almak: Kamu yönetiminde sürdürülebilir iyileşmeyi sağlayacak öneriler nasıl yapılır (Ağustos 2017); Konu 3 - Resen başlatılan soruşturmalar (Temmuz 2018); Konu 4 - Meslektaş değerlendirme rehberliği (Mayıs 2020).

<sup>17</sup> <https://www.theioi.org/the-i-o-i>

<sup>18</sup> IOI En İyi Uygulama Raporları, erişim için: <https://www.theioi.org/publications/ioi-best-practice-papers>

Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi, Avrupa'daki Ombudsmanlık kurumlarının bir dizi ortak standarda ihtiyaç duyduklarına karar vermiştir.<sup>19</sup>

Parlamenterler Meclisi, Avrupa Konseyi üyesi olup olmadıklarına bakmaksızın, Venedik Komisyonunun tüm üye devletlerini, Venedik İlkeleri'ne uygun olarak ve bu amaçla Venedik Komisyonu ile iş birliği yapacak şekilde, bireylerin kötü yönetime ve insan hakları ile temel özgürlüklerinin ihlallerine ilişkin şikâyetle bulunmalarına olanak tanıyan geniş bir yetki alanına sahip, henüz kurulmamış olan "geleneksel" bir ombudsmanlık kurumunu derhâl kurmaları için teşvik etmektedir.

### **Yıllık raporlar**

Ombudsmanlıklar, genellikle Parlamento'ya sundukları ve web sitelerinde yayımladıkları yıllık raporlar yayımlamaktadır. Ombudsmanlıkların bir ülkede insan hakları ve hukukun üstünlüğü hakkında rapor hazırladıkları ve parlamentonun bu raporu tartıştığı durumlarda bu, televizyonda, sosyal medyada yayınlanabilir ve devleti ve sivil toplumu temsil eden en önemli kurumlara dağıtılabilir. Yıllık raporlar aynı zamanda Ombudsmanlığın duruşuna ve makamlar ile toplum tarafından algılanma biçimine de katkı sağlar.

Dünya çapında gelişmekte olan bir Ombudsmanlığın genel görünümünün ve ortak standartlar için yapılan çağrının arka planı karşısında, aşağıdaki rapor, Türkiye Kamu Denetçiliği modelinin geliştirilmesi için dikkate alınması gereken konuları ortaya koymaktadır.

## **Türkiye Kamu Denetçiliği modelinin geliştirilmesinde dikkate alınması gereken önemli seçilmiş temalar**

Türkiye Kamu Denetçiliği Kurumu 2012'den beri faaliyet göstermektedir ve bu nedenle de nispeten genç bir kurumdur.<sup>20</sup> Bu kurumu geliştirmek için bu yöndeki potansiyelin ve isteğin kullanılması sayesinde, Ombudsman kurumunun sağlam temeller üzerine kurulmasında önemli adımlar teşkil edecek olan dört seçilmiş tema aşağıda tartışılmaktadır. Bu temalar (1) Ombudsmanlık, vatandaş ve demokratik katılım; (2) Ombudsmanlık, idari makamlar ve demokratik kamu yönetimi; (3) Düzenleyici çerçevenin bir parçası olarak Ombudsmanlık ve (4) Ombudsmanlık tekniğinin iyileştirilmesidir.

Avrupa ülkelerindeki Ombudsmanlardan örneklerden, bu temaları keşfetmeye yardımcı olmak üzere yararlanılmıştır.

### **1. Ombudsmanlık, kişiler ve demokratik katılım**

Bir kuruma olan güvenin inşa edilmesi ve daha sonra sürdürülmesi gerekmektedir. Bu ciddi bir zorluktur. Ombudsmanlıkların kendi kurumuna ve kamu hizmetlerine/ hükûmete olan güveni teşvik edebilmeleri için, kullanıcıları tarafından adil bir hizmet sundukları yönünde algılanmaları gerekir. Bu

<sup>19</sup> Avrupa Konseyi, Avrupa'daki Ombudsmanlık Kurumları – bir dizi ortak standarda duyulan ihtiyaç, erişim için: <https://pace.coe.int/en/files/28089>

<sup>20</sup> Türk Kamu Denetçisi, 2019 yıllık raporu, erişim için: <https://www.ombudsman.gov.tr/kdk-pdf/2019-yillik-rapor-inglizce/mobile/index.html>

ise, beklentileri yönetmenin ve kullanmaktan vazgeçmenin bir kombinasyonunu gerektirir.<sup>21</sup> İdeal olarak, Ombudsmanlıkların, mağduriyetlerinde insanları desteklemek için daha büyük bir sistemin parçası olarak algılanmaları gerekir. Ombudsman konumunda bulunan bireyin kişiliği çok önemlidir. Tipik olarak, Ombudsman rolünü doldurmak için seçilen kişi önemli bir halk figürüdür. Bu rolün aynı zamanda, kamu görünürlüğü, kuruma güven ve kurumun kabullenilmesi ile ilgili olarak da birçok sorumluluğu bulunmaktadır.

Ombudsmanlıklara olan kamu güveni farklı şekillerde tesis edilir. Ombudsmanlıkların köklü bir kurum olduğu ülkelerde (örneğin kuzey ülkelerinde), Ombudsman, yönetimden hesap soracak sistemin bir parçası olarak kabul edilmektedir. İnsanlar bir Ombudsman olduğu gerçeğine alışkındır ve yetkilerinin neler olduğunu bilirler. Bu durum, Ombudsmanların, sistemin oldukça yeni bir parçası olduğu ülkeler için geçerli değildir. Kamu güveninin olmaması, Ombudsmanlık modelinin geliştirilmesi ve kabullenilmesi için olumsuz bir etkiye sahip olabilir. Ombudsmanlık kurumuna güven yaratılması şeffaf ve hesap verebilir olmayı gerektirir. Örneğin, atama süreci, görev süresi, finansman, işe alım ve personelin genel görünümü, iletişim ve sivil topluma katılım. Bu temalardan bazıları, Venedik İlkeleri'nin kapsamındadır ve Ombudsmanlıkların kendi web sitesindeki kendi çalışmalarının iş tanımlarında veya açıklamalarında, dışa dönük yüz olarak görünmektedir.

#### **a. Ombudsmanlığın kamuya açık profili ve kamu güveni/görünürlüğü**

Bir Ombudsmanlık kurumunun asıl yapısı ve amacı, demokrasiyi güçlendirmek ve vatandaş ile devlet arasında bir güç dengesizliği olduğu durumlarda bireyi korumaktır. Bireylere haksız muamelede bulunmuş veya onlara kötü hizmet sunmuş olabilecek devlet daireleri/ kamu kuruluşları hakkındaki şikâyetlerin soruşturulması konusundaki rolünde, Ombudsmanlıklar iyi tanınmamaktadır.<sup>22</sup> Mağduriyetleri çözüme kavuşturmak için bir araç olarak Ombudsmanlıklar ile ilgili toplumsal bilincin ortaya çıkması için çalışma yapılması gerekmektedir. Kamunun güveni, Ombudsmanlıkların meşruiyetlerini sürdürmeleri için önemli bir bileşendir. Bu ise, kurumun görünürlüğüne ve bilinirliğine bağlıdır. Doğal olarak, Ombudsmanlığın iyi bilinip bilinmediği, ülkeden ülkeye farklılık gösterir.

#### **Anketler**

Ombudsmanlık kurumunun toplumda görünürlüğüne artırmanın birkaç yolu bulunmaktadır. Örneğin, Galler Ombudsmanı, ulusal bir anketin, kurum hakkında çok ciddi kamuoyu farkındalığına yol açtığını bildirmiştir.<sup>23</sup> Ombudsman Nick Bennett, Galler'deki kamu hizmeti kullanıcılarının nasıl ve nereye şikâyette bulunacaklarını bilmelerini sağlamak ve işler ters gittiğinde derslerin alınmasını sağlamak için yüksek görünürlüğüne çok önemli olduğunu ifade etmiştir. Avrupa Ombudsmanı, 2006 yılında, işi hakkında farkındalığın en iyi şekilde nasıl artırılacağını ve insanların şikâyet etmeye nasıl

<sup>21</sup> Creutzfeldt, N. (2016) Değişim için bir ses? Ombudsmanlara, bireyler ve kamu hizmeti sağlayanlar arasında güven ilişkileri, *Journal of Social Welfare and Family Law*, 38:4, 460-479, DOI: [10.1080/09649069.2016.1239371](https://doi.org/10.1080/09649069.2016.1239371)

<sup>22</sup> Beckman, L ve Uggla, F *Gelecek Nesiller için Kurumlarda, Gelecek Nesiller için bir Ombudsmanlık* (editörler Gonzales-Ricy ve Gosseries) (2016 OUP); Creutzfeldt, N *Ombudsmanlık ve AUÇ* (2018 Palgrave); Hertogh ve Krikham *Ombudsmanlığa Dair Araştırma El Kitabı* (2018 Edward Elgar).

<sup>23</sup> IOI, Ombudsmanlık hizmeti ile ilgili kamu farkındalığı rekor düzeyde (2020) erişim için: <https://www.theioi.org/loi-news/current-news/public-awareness-of-ombudsman-service-at-record-high>

teşvik edileceğini araştırmak üzere halka açık bir çalıştay düzenlemiştir.<sup>24</sup> Polonya Ombudsmanı oldukça iyi bilinmektedir ve kamunun duyduğu güvenin yüksek olduğu kurumlardan biridir.<sup>25</sup>

### **Eğitim ve tanıtım turu**

Başka bir örnek, Birleşik Krallık'taki özel sektör Ombudsmanlığıdır (Ombudsmanlık Hizmetleri). 2017 yılında, Ombudsman, insanları elektrik sağlayıcılarını nasıl şikâyet edebilecekleri konusunda eğitmek amacıyla üzerinde marka bulunan bir minibüsün şehirlerde dolaştığı tanıtım turunu başlatmıştır.<sup>26</sup>

Örneğin, Polonya Ombudsmanı, sosyal medyada da aktiftir ve insanların önemli konular ve güncel temalar üzerine tartışmalar ile ilgili güncel kalmalarını sağlar. Kamu televizyon ve medyasının kullanımı, tanıtım ve farkındalığı artırmak için etkili araçlardır. Ombudsman ayrıca, okullarda da toplantılar düzenler. Her yıl Polonya Ombudsmanının faaliyetinin önemli bir kolu, kurumun sunumunun yapıldığı ve yerel toplumu rahatsız eden sorunların gündeme getirildiği ve tartışıldığı sivil toplum sakinleri ve temsilcileri ile kişisel olarak yaptığı bir dizi bölgesel toplantılardır. Bu sorunlar, eğer yeterince ciddiye, bu durumda kurumun eylem planının bir parçası hâline gelmektedir.

Medya ve Ombudsmanlar arasındaki ilişki, Ombudsmanlıkların üstlendiği önemli konular, müdahaleleri ve raporları hakkında haber yapılmasını sağlayarak, vazgeçilmez bir rol oynamaktadır. Televizyon ve sosyal medya özellikle önemlidir.

### **Açık günler**

Ombudsmanlık kurumlarını tanıtmanın bir başka yolu da, Ombudsmanlık Gününün bir örneğini teşkil ettiği açık günlerdir. Ekim ayının her ikinci perşembe günü, dünyanın dört bir yanındaki Ombudsmanlık kuruluşları Ombudsmanlar Gününü kutlamaktadır.<sup>27</sup> Bu gelenek, ABD'de ortaya çıkmış olup, Ombudsmanlığın tarihi ve uygulamaları konusunda eğitim vermek ve toplumda farkındalık artırmak için bir fırsat olarak hizmet etmektedir. Ombudsmanlar Gününün hedefleri şunlardır:

- Halkın ombudsmanlıkların rolü hakkında eğitilmesi
- Ombudsmanlıkların sunduğu geniş hizmet çeşitliliğinin açıklanması
- Ombudsmanlıkların program ve hizmetlerinin daha fazla kullanılmasının teşvik edilmesi
- Ombudsmanlıkların hizmet sundukları kurumlara ve seçmenlere kattıkları değerini vurgulanması

Açık günlerin diğer örnekleri İrlanda Ombudsmanı ve Kosova Ombudsmanıdır. İrlanda Ombudsmanı<sup>28</sup>, öğrencileri şikâyette bulunmaya teşvik etmiştir. Geçen yıl, Ombudsman ofisi, kötü iletişim, kabul prosedürleri, hibelerdeki gecikmeler ve itiraz veya şikâyet süreci ile ilgili endişeler de dâhil olmak üzere, eğitim hizmetleri hakkında 300'den fazla şikâyet almıştır. Kendisi, perşembe günü yapılan toplantıda, tüm kamu hizmeti sağlayıcılarını "şikâyetleri bir öğrenme kaynağı olarak

<sup>24</sup> O'Reily, E. (2006) Şikâyet etme hakkı konusunda farkındalığı artırılması – Avrupa Ombudsmanlığı için bir sonraki adım, erişim için: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/historical/en/10348>

<sup>25</sup> [http://www.tnsglobal.pl/archiwumraportow/files/2016/11/K.068\\_Zaufanie\\_do\\_instytucji\\_O10a-16.pdf](http://www.tnsglobal.pl/archiwumraportow/files/2016/11/K.068_Zaufanie_do_instytucji_O10a-16.pdf)

<sup>26</sup> Benjamin, K, (2017) Ombudsman Hizmetleri Birleşik Krallık tanıtım turuna ev sahipliği ediyor, erişim için: <https://www.campaignlive.co.uk/article/ombudsman-services-hosts-uk-roadshow/1422944>

<sup>27</sup> İrlanda Ombudsmanı, Mutlu Ombudsmanlar Günü! Erişim için: <https://www.ombudsman.ie/news/happy-ombudsday/>

<sup>28</sup> The Irish Times, Ombudsman, öğrencileri şikâyetlerini kendi önüne getirmeye teşvik ediyor, erişim için: <https://www.irishtimes.com/news/education/ombudsman-urges-students-to-bring-complaints-to-him-1.2760626>

kullanmaya” teşvik ettiğini ifade etmiştir. Ayrıca, şikâyetlerini yerel olarak çözemeyen öğrencileri şikâyetlerini kendi ofisine sunmaları için cesaretlendirmiştir.

Kosova’dan bir başka örnek.<sup>29</sup> 2000-2005 yılları arasında Ombudsman, sorunlarını daha kolay ve doğrudan paylaşabilen insanlara, yerel topluluklara Ombudsmanın ulaştığını göstermek suretiyle, kuruma güven yaratmaya yönelik en önemli çalışmalardan biri olarak açık günleri gerçekleştirmiştir. Açık günler, kuruma erişim için önemli bir araç olup, kişilere, Ombudsman ile konuşma ve şikâyetle bulunma fırsatı sunmaktadır. Bu uygulama, 2005 yılından sonra da bir şekilde devam etmiştir.<sup>30</sup>

### **Yerinde erişim programı**

Ayrıca, yerinde erişim kampanyaları, Ombudsmanlıkların daha görünür hâle gelebileceği bir başka araçtır. Avusturya’da, Ombudsmanlık (*Volksanwaltschaft*)<sup>31</sup> ulusal televizyonda düzenli bir zaman dilimine sahiptir.<sup>32</sup> Kısa röportajlarda, seyirci, belirli bir durum hakkında bilgi almakta ve daha sonra artıları ve eksileri tartışılmaktadır. *Volksanwaelte* (Ombudsmanlar); avukatlar, hasta temsilcileri ve bazen de diğer Ombudsmanlar ile tartışmalara katılmaktadırlar.

Birleşik Krallık’taki Finansal Ombudsmanlık Hizmeti (FKDH) yerinde erişim çalışmaları yürütmektedir.<sup>33</sup> Tüketicileri, kamuya açık kuruluşları, hayır kurumlarını, işletmeleri ve bunların temsilcilerini bir araya getirmektedirler. Ayrıca, deneyimleri paylaşmak ve soruları cevaplamak için Birleşik Krallık genelinde iletişim kurmaktadır. Diğer yandan, konferanslarda, ağlarda ve etkinliklerde de yer almaktadırlar.

Galler Ombudsmanının kamuya erişim stratejisi ve çalışma programı<sup>34</sup> yerinde erişim stratejisinin üç amacı bulunmaktadır: (1) Farkındalık: Bize ihtiyaç duyan insanların hakkımızda bilgi sahibi olmalarının sağlanması, hizmetlerimiz hakkında uygun ve zamanında bilgi verilmesi, iyi uygulamaların ve araştırmalarımızdan öğrenilen derslerin paylaşılması. (2) Etkileşim: iki yönlü bir iletişim kanalı oluşturarak paydaşlarla etkili bir şekilde etkileşimde bulunma, köklü ağlar/şemsiye organizasyonlarını, yani WCVA’yı ve Vilayet Gönüllü Konseylerini, daha geniş bir kitleyle etkileşimde bulunmak için kullanma, etkileşimi geliştirmek için mevcut iletişim kanalları yelpazesini kullanma. (3) Erişilebilirlik: Hizmetlerimizin herkes tarafından erişilebilir olmasını sağlamak, ulaşılması zor grupları hedeflemek, erişilebilirliği artırmak için ürünler/hizmetler geliştirmek, erişimi genişletmek için Sosyal Medya yöntemleri geliştirmek.

### **b. Ombudsmanlığa Erişim (dijital erişim ile ötekileştirilmiş ve dezavantajlı gruplara erişim de dâhil)**

Her ne kadar herkese ait şikâyetleri karşılamak amacıyla kurulmuş olsa da Ombudsmanlıklara, , aslında çoğu ülkede kurum, esas olarak mahkeme sistemine erişebilecek (ve bir avukat tutabilecek) kişiler tarafından kullanılmaktadır. Başka bir deyişle, eğitilmiş, orta yaşlı, çalışan ve genellikle erkek

<sup>29</sup> EQUINET, Ombudsman Kurumu, [https://equineteurope.org/author/kosovo\\_oik/](https://equineteurope.org/author/kosovo_oik/)

<sup>30</sup> Kosova Cumhuriyeti Ombudsman Yıllık Raporu 2018, erişim için: <https://www.oik-rks.org/en/2019/04/08/annual-report-20188/>

<sup>31</sup> <https://volksanwaltschaft.gv.at/en/about-us>; Dahlvik, J., Pohn-Weidinger, A., ve Kollegger, M. (2020). Siyasi Atamaya rağmen bağımsızlık? Avusturya Ombudsmanlık Kurulunun ilginç davası, *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 13(2), 181-210. doi: <https://doi.org/10.2478/nispa-2020-0020>

<sup>32</sup> <https://der.orf.at/unternehmen/programmangebote/fernsehen/sendungen/sendungen-a-c/buergeranwalt104.html>; <https://tv.orf.at/buergeranwalt>

<sup>33</sup> <https://www.financial-ombudsman.org.uk/news-events>

<sup>34</sup> <https://www.ombudsman.wales/wp-content/uploads/2018/04/PSOW-Outreach-Strategy-2016.pdf>

bireyler tarafından kullanılmaktadır. Herkesin ihtiyaçlarını karşılamak için, Ombudsmanlıklar toplumun tüm gruplarına ulaşmalıdır. Bu çeşitli şekillerde olabilir. Örneğin, çevrimiçi bir süreç, kişilerin Ombudsmanlıklara nerede olurlarsa olsunlar uzaktan erişebilmelerine yardımcı olabilir. Elbette bu durum, ancak düzgün bir internet bağlantısı, dijital okuryazarlık ve uygun bir cihaz mevcutsa söz konusu olabilir. Bazı ülkelerde halk kütüphaneleri ve belediye salonları, insanların gelip interneti kullanabilecekleri alanlardır. Bu, bir Ombudsmanlığa erişim imkânını genişletecektir ve örneğin, Ombudsmanların rolünün ne olduğunu açıklayan posterlerle birlikte kullanılabilir. Türkiye Kamu Denetçiliği Kurumu dijital başvuruları kabul etmektedir.

Çevrimiçi erişim ile bağlantılı olarak, bazı Ombudsmanlıklar, engelli insanlar ve azınlık dilleri için uyum sağlayabilir. Okuryazarlık, erişimin anlamlı olması için üstesinden gelmesi gereken büyük bir sorundur. Örneğin Birleşik Krallık'ta, PHSO, görme engellilere, işitmesi kötü olan veya sağır kimselere ve öğrenme güçlüğü çeken kimselere erişim imkânı sunmaktadır.<sup>35</sup>

Karşılanmamış yasal ihtiyaçlar<sup>36</sup> ve ötekileştirme ile ilgili literatür, çoğu insanın yardım için nereye başvuracağını bilmemesi nedeniyle, pek çok vakanın Ombudsmanlığın önüne getirilmediğine dair örnekler aktarmaktadır. Dahası, toplumdaki en dezavantajlı kesimler erişimin dışında tutulmaktadır. Örneğin, Birleşik Krallık *PHSO (2011)*, engellilerin, gençlerin ve işsizlerin mağduriyetleri olsa bile şikâyet etme ihtimallerinin özellikle düşük olduğunu tespit etmiştir; *Eşitlik ve İnsan Hakları Komisyonu (EHRC) (2010)* ve *Hukuk Hizmetleri Araştırma Merkezi (LSRC) 14 sayılı Araştırma Raporu (2006)*, çözülmemiş yasal sorunların, daha genel olarak, geçici konaklamada kalanları, dul ebeveynleri, engellileri, daha genç insanları ve ekonomik açıdan daha az aktif olanları etkileme olasılığının çok daha yüksek olduğunu ileri sürmektedir.<sup>37</sup>

Ombudsmanlığa atfedilen yaklaşım, “yangınla mücadele” yaklaşımıdır.<sup>38</sup> Eğer bir şikâyet Ombudsmanlığın önüne getirilirse, buna müdahale edebileceklerdir. Bazı Ombudsmanlar, eğer yetkileri varsa (resen) bir soruşturma başlatabilirler. İdeal olarak, eğer Ombudsmanların, yangının yayılmasını önlemek için kendi inisiyatifleri ile harekete geçme yetkileri olsaydı, çok sayıda insanı etkilemeden önce birçok sorun çözüme kavuşturulabilirdi (daha fazlası aşağıda).

Uluslararası Barolar Birliği tarafından 2018<sup>39</sup> yılında Ombudsmanlık programları hakkında hazırlanan bir rapor, aşağıdaki tespitlerde bulunmuştur:

Ombudsmanlık yapılarının tam olarak etkili olabilmesi için, tüm farklı arka planlardan ve farklı ihtiyaçları olan vatandaşların ombudsmanlık hizmetlerinden hem haberdar hem de bunlardan rahat bir şekilde yararlanıyor olmaları gerekmektedir. Bu rapor için yapılan araştırmalar, birçok ombudsmanlığın, belirli grupların hizmetlerine erişimde karşılaştıkları zorlukların son derece bilincinde olduklarını ve bu zorlukların, adaletin kalitesini

<sup>35</sup> PHSO, Erişilebilirlik, erişim için: <https://www.ombudsman.org.uk/accessibility>

<sup>36</sup> Genn H *Adaletin Yolları* (Hart); Dunleavy, P. Bütünleşik Kamu Hizmetlerinin Geleceği (2010).

<sup>37</sup> Bkz. Nick O'Brien UKAJI Kamu sektörü ombudsmanlarına dair bir araştırma incelemesi;

<https://ukaji.org/2018/01/30/what-do-we-know-and-what-do-we-need-to-know-a-review-of-research-on-public-sector-ombuds/>

<sup>38</sup> Harlow, C., ve Rawlings, R. (2009). Parlamento Ombudsmanlığı: Yangınla mücadele eden ya da yangını seyreden? *Hukuk ve İdare* içinde (Bağlamda Hukuk, s. 528-569). Cambridge: Cambridge Üniversitesi Yayınları.

<sup>39</sup> J Beqiraj, S Garahan ve K Shuttleworth, Ombudsmanlık programları ve adalete etkin erişim: Uluslararası uygulamalar ve eğilimler üzerine bir çalışma, Uluslararası Barolar Birliği, Ekim 2018.

etkilemeden, yeterli bir şekilde ele alınmasını sağlamaya yönelik adımlar attıklarını ortaya koymuştur.

Ombudsmanlıkların, kişilerin kuruma erişimleri için yeterli yardım sağlayabilmeleri aynı zamanda bütçeye de bağlıdır. İç düzenlemeler, çeviri gibi çeşitli engellerin bulunduğu durumlarda fiziksel erişime yardımcı olmak amacıyla izlenecek bir prosedür öngörmelidir.

Ombudsmanlığa elektronik erişim, birçok kişinin şikâyetinde bulunmasını kolaylaştırırken bu, özellikle okuma yazma bilmeyen kişiler, dijital dünyadan uzak kişiler, daha az eğitilmiş kişiler ve yoksul kişiler için sorunları çözmez. Bu nedenle, halkın kurumla kişisel temas kurmasını sağlayan bölgesel ofislere (veya belediye binasında ya da yerel ofiste kalıcı bir alana) sahip olmak çok faydalıdır. Özellikle Türkiye gibi büyük bir ülkede, nüfusun önemli bir kısmının Ombudsmanlığı etkili bir şekilde kullanmasını sağlamak önemlidir.

Ombudsmanlığın, ötekileştirilmiş ve dezavantajlı gruplara erişimi sağlamak için aktif bir çaba içerisinde olması gerekmektedir. Bunun bir kısmı, bir sonraki bölümde tartışılacak olan, kadınlar için erişim konularıyla ilgilidir.

### ***c. Kadınlar için özel erişim sorunları***

Kadınların adalet programlamasına erişimi üzerine bir uygulamacının araç seti 2018 yılında BM tarafından yayınlanmıştır. Küresel olarak; ayrımcılığı, cinsiyet ön yargısını, kalıp yargıları, damgalamayı, kayıtsızlığı, yolsuzluğu ve cezasızlığı ortadan kaldırmaya yönelik kurumsal, politika ve yasama anlamında başarısız olunması nedeniyle, davacılar, mağdurlar, tanıklar veya suçlular olarak, kadınlar genellikle kendi kendilerine adalete erişmenin önündeki engellerle karşı karşıya kalmaktadır. Çok sayıda ve birbiriyle kesişen ayrımcılık biçimleriyle karşılaşan kadınların yanı sıra çatışmadan ve sonuçlarından etkilenenler, genellikle adalet hizmeti sunulmasında en arka saflarda yer almaktadır. Bu araç seti; evlilik, aile ve mülkiyet hakları, kadına yönelik şiddetin sonlandırılması ve yasalarla ihtilaf hâlinde olan kadınlar bağlamında bu konuların nasıl ele alınacağı konusunda pratik rehberlik sağlamaktadır.

Avrupa Konseyi, 2017 yılında kadınların adalete erişimini sağlamak için Hâkimler ve Savcılar için bir eğitim rehberi yayınlamıştır.<sup>40</sup> Bu rehber, Ermenistan, Azerbaycan, Moldova Cumhuriyeti, Ukrayna ve Belarus'a özel olarak odaklanmaktadır. Bu rehber iki temel amaç göz önünde bulundurularak tasarlanmıştır: Kadınların adalete erişimini iyileştirmek için günlük uygulamalarında atılacak adımlar hakkında hâkimler ve savcılara rehberlik sağlamak ve kadınların adalete erişimi ile ilgili hizmet öncesi ve hizmet içi müfredatın uygulanmasında hâkimlerin ve savcılarının eğitimlerinden sorumlu ulusal eğitim kurumları için bir araç sunmak. Kapasite geliştirici bu araç hâkim ve savcılara yönelik olmakla birlikte daha genel olarak da kullanılabilir bir referans kaynağıdır.

Yakın tarihli bir El Kitabının bir bölümünde Reif (2018)<sup>41</sup>, cinsiyet eşitliğinin güçlendirilmesi, kadınların adalete erişimi ve kadın haklarının korunması ve geliştirilmesi konusunda yazmıştır. Kamu idaresinde toplumsal cinsiyet eşitliğini ve ombudsmanlık kurumlarının, kendi faaliyetlerinde ve kamu idarelerinde toplumsal cinsiyet eşitliği için çaba gösterebilecekleri yöntemleri; ulusal insan hakları kurumlarını ve diğer ombudsmanlık kurumlarını da içeren kadınların adalete erişimi kavramını ve

<sup>40</sup> Avrupa Konseyi, Kadınların Adalete Erişimlerinin Sağlanmasına Dair Hâkimler ve Savcılar İçin Eğitim Rehberi, erişim için: <https://rm.coe.int/training-manual-women-access-to-justice/16808d78c5>

<sup>41</sup> Hertogh, M ve Kirkham, R (2018) *Ombudsmanlığa İlişkin Araştırma El Kitabı* (Edward Elgar). <https://www.elgaronline.com/view/edcoll/9781786431240/9781786431240.00022.xml>

kadınların ombudsmanlık kurumlarının sunduğu adalete erişmesinin önündeki engelleri ele almaktadır. Çalışma, ombudsmanlıkların kadın haklarını korumak ve geliştirmek için uluslararası insan hakları normlarını uyguladıkları örnekler sunmaktadır. Ombudsmanlık kurumlarının kadın haklarına olan ilgisi genellikle sınırlıdır. Buna göre, bu bölüm, kadın haklarının ombudsmanlar tarafından korunması ve geliştirilmesinin güçlendirilmesi, toplumsal cinsiyet eşitliğinin ülke içinde ve kamu idaresinde teşvik edilmesi ve kadınların adalete erişiminin artırılması için reformlar önermektedir.

Finlandiya’da örneğin, eşitlik için bir Ombudsman bulunmaktadır.<sup>42</sup> Eşitlik Ombudsmanı, asıl görevi kadınlar ve erkekler arasında Eşitlik Kanunu’na uyumu denetlemek olan bağımsız bir makamdır. Ombudsman; toplumsal cinsiyet, cinsel kimlik ve toplumsal cinsiyet ifadesi ile ilgili konularda yetkilere sahiptir. Ombudsmanın yetkileri, hem ayrımcılıkla mücadele etmek hem de eşitliği geliştirmekten oluşmaktadır.

Ombudsmanlıkların yıllık raporlarında, kadınlar (ve erkekler) tarafından yapılan şikâyetlerin dağılımına ilişkin çok az istatistik bulunmaktadır. 2019 Kosova Ombudsmanlığı yıllık raporunda, şikâyetlerin %27’sinin kadınlardan ve %73’ünün erkeklerden geldiğini belirten bir istisna bulunmaktadır (bunun bir nedeni, buranın çok geleneksel kırsal bir toplum olması olabilir). Verilerin raporlanmasında tutarlılık olmaması nedeniyle, mevcut kaynaklar gerçekten karşılaştırılabilir değildir. Daha genel olarak konuşmak gerekirse, Ombudsmanlıklara başvuran kadınların tam sayısını bilmek güçtür. Kadınlar Ombudsmanlıklara başvursalar bile çoğu zaman, şikâyetin üzerinde beraberlerinde gelen eşlerinin adı yer almaktadır.

Avrupa Konseyi toplumsal cinsiyet eşitliği stratejisi 2018-2023<sup>43</sup> altı stratejik hedefe sahiptir: (1) Toplumsal cinsiyete dair kalıp yargıların ve cinsiyetçiliğin önlenmesi ve bunlarla mücadele edilmesi; (2) kadınlara karşı ve hane içi şiddetin önlenmesi ve bunlarla mücadele edilmesi; (3) kadınların adalete eşit şekilde erişimlerinin sağlanması; (4) kadınların ve erkeklerin siyasi ve kamusal karar alma süreçlerine dengeli katılımlarının sağlanması; (5) göçmen, mülteci ve sığınmacı kadın ve kızların haklarının korunması; (6) tüm politika ve önlemlere toplumsal cinsiyet eşitliğinin dâhil edilmesi. Bu strateji; mevcut ekonomik belirsizlikler, kemer sıkma politikaları ve önlemleri, siyasi huzursuzluk ve artan eşitsizlikler bağlamında, kadınların topluluklara temel nitelikteki katkılarının kabul edilmesi ve toplumsal cinsiyet eşitsizliklerinin yüksek maliyetinin giderilmesi gerektiğini vurgulamaktadır.

AB’nin toplumsal cinsiyet eşitliği ve ayrımcılığın yasaklanması konularında yasaları bulunmaktadır.<sup>44</sup> Örneğin, istihdam ve meslekte kadın ve erkeklerin eşit fırsatlara sahip olma ve eşit muamele görmelerine ilişkin Yeniden Düzenlenen Yönerge (2006/54/EC), bazı eski yönergeleri bir araya getirmiştir. AB üye devletlerinin ulusal mevzuatlarını bu yönergelerle ve aday ülkelerle uyumlu hâle getirmeleri, AB’ye üyelik sürecinde toplumsal cinsiyet eşitliği ve ayrımcılık yapmama konusundaki müktesebata uymaları gerekmektedir.<sup>45</sup>

<sup>42</sup> EQUINET, Eşitlik Ombudsmanı, erişim için: [https://equineteurope.org/author/finland\\_oe/](https://equineteurope.org/author/finland_oe/)

<sup>43</sup> Avrupa Konseyi Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Stratejisi 2018-2023, erişim için: <https://rm.coe.int/strategy-en-2018-2023/16807b58eb>

<sup>44</sup> Avrupa Eşitlik Hukuku Ağı, cinsiyet eşitliği ve ayrımcılığa karşı Temel AB yönergeleri, erişim için: <https://www.equalitylaw.eu/legal-developments/16-law/76-key-eu-directives-in-gender-equality-and-non-discrimination>

<sup>45</sup> Avrupa Eşitlik Hukuku Ağı, cinsiyet eşitliği ve ayrımcılığa karşı İç Hukuka Aktarma AB yönergeleri, erişim için: <https://www.equalitylaw.eu/legal-developments/16-law/77-transposition-of-the-eu-directives-on-gender-equality-and-non-discrimination>



#### d. “Danışmanlık sektörü” ve sivil toplumun rolü ve gelişimi

Yaygın bir erişim ve etkiye sahip olmak için, Ombudsmanlıkların STK’lerle ve sivil toplumla yakın bir şekilde çalışması önemlidir. İdeal olan ise bireyleri Ombudsmanlıklara yönlendirebilecek ve Ombudsmanlıkların ortaya çıkan sorunlar hakkında sürekli olarak bilgilendirileceği bir kuruluşlar ağı kurulmasıdır. Bireylerin sorunları çözmeleri ve sorunlarını nereye ileteceklerini bilmeleri için güçlendirilmiş olmaları gerekir. Halkın eğitilmesi, Ombudsmanlıkların başarısında ve onlara duyulan güvende önemli bir rol oynamaktadır.

2008 yılında yapılan bir basın açıklamasında<sup>46</sup>, Avrupa Ombudsmanı, STK’lerin AB kurumlarındaki olası kötü yönetim örneklerine işaret etmedeki öneminin altını çizmiştir. Kendisi, Polonya<sup>47</sup> ve Greenpeace<sup>48</sup> ile ilgili kararlarını göstermiştir. 2010 yılında, vatandaşların ve sivil toplumun daha fazla katılımı için yeni bir strateji sunmuştur.<sup>49</sup> Strateji, şikâyetçilerin ve diğer paydaşların beklentilerini karşılama, AB yönetimi ile olan anlaşmazlıkları çözme konusunda alternatif bir araç olarak kurumunun etkinliğini artırma ve Birliğin yönetsel kültürünün merkezine kişileri koyarak itici güç olarak tanınmayı sağlama doğrultusunda Ombudsmanlığın amacının ana hatlarını ortaya koymaktadır.

2018 yılında Avrupa Konseyi, Ombudsmanlık kurumu, kamu kurumları ve sivil sektör arasında daha fazla iş birliği kurmak amacıyla Bosna-Hersek’teki Trebinje’de bir etkinlik düzenlemiştir.<sup>50</sup> Kararlaştırılan sonuç, Uluslararası İnsan Hakları Örgütü (IHRO) ile koordineli olarak insan hakları konusunda genel ve uzman halkın eğitilmesi olmuştur. Benzer eylem Bosna-Hersek’te de uygulanmıştır.<sup>51</sup>

Polonya’da, Komiserin Ofisinde bir Sosyal Konsey bulunmaktadır.<sup>52</sup> Sosyal Konsey, yasal görevlerin yerine getirilmesinde Komisere destek verirken, idari makamlar ve başta sivil toplum kuruluşları olmak üzere diğer kuruluşlarla temasları sağlar.

Van Der Vet, 2017<sup>53</sup> yılında Rusya’da, Ulusal İnsan Hakları kurumlarının iyi yönetim ve demokrasinin ayırt edici işareti hâline geldiklerini tespit etmiştir.<sup>54</sup> Bununla birlikte, bunların,

<sup>46</sup> Avrupa Ombudsmanlık Kurumu, Ombudsmanlık: STK’ler AB kurumlarına işlerini daha iyi yapmaları için yardım edebilirler, erişim için: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/press-release/en/236>

<sup>47</sup> <http://www.ombudsman.europa.eu/decision/en/061807.htm>

<sup>48</sup> <http://www.ombudsman.europa.eu/decision/en/062740.htm>

<sup>49</sup> Avrupa Ombudsmanlık Kurumu, Ombudsmanlık: Vatandaşların ve sivil toplumun daha fazla katılımı için yeni strateji, erişim için:

<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKewjmm6qciPjtAhVIRhUIHW4xDOkQFjAAegQIBRAC&url=https%3A%2F%2Fwww.ombudsman.europa.eu%2Fexport-pdf%2Fen%2F5332&usg=AOvVaw3aCFNqRKPbzVzhdro1QLt3>

<sup>50</sup> [https://www.coe.int/en/web/sarajevo/ombudsman-news/-/asset\\_publisher/wP7uSfVC5LUV/content/strengthening-the-cooperation-between-the-ombudsman-institution-and-public-institutions-and-civil-society-organisations?inheritRedirect=true](https://www.coe.int/en/web/sarajevo/ombudsman-news/-/asset_publisher/wP7uSfVC5LUV/content/strengthening-the-cooperation-between-the-ombudsman-institution-and-public-institutions-and-civil-society-organisations?inheritRedirect=true)

<sup>51</sup> <https://www.coe.int/en/web/national-implementation/projects-by-geographical-area/bosnia-and-herzegovina-hf-disco>

<sup>52</sup> <https://www.rpo.gov.pl/en/content/social-council-office-commissioner>

<sup>53</sup> Van der Vet, F. (2017). Ombudsmanlığın Gölgesinde: St. Petersburg, Rusya’da Sivil toplum ve Bağımsız İnsan Hakları Kurumu İçin Mücadele. *Avrupa - Asya Çalışmaları*, 69(8), 1201-1221. <https://doi.org/10.1080/09668136.2017.1372732>

<sup>54</sup> Türk Kamu Denetçisi bir Ulusal İnsan Hakları Kurumu değildir – bu örneği karşılaştırma amacıyla ekliyoruz.

demokrasi ve insan haklarının baskı altında olduğu bölgesel düzeyde nasıl çalıştıkları bütünüyle açık değildir. Makalesi, mülakatlardan yararlanarak, Rus sivil toplum kuruluşlarının (STK'lerin), St. Petersburg'da, bir Ombudsman atanmasını protesto etmek ve yetkililere yeni ve bağımsız bir Ombudsman görevlendirilmesi için baskı yapmak amacıyla nasıl bir gölge Ombudsman - İnsan Hakları Konseyi (İHK) - kurduklarını incelemektedir. Yazar, sivil toplumun ve Ombudsmanlığın bu baskı neticesinde yakınlaştığını tespit etmiştir. İlginç bir şekilde, Ombudsman rolündeki kişinin önemini de vurgulamıştır.

Paydaşların katılımı farklı düzeylerde gerçekleşebilir ve şu hususları içerebilir<sup>55</sup>:

- **Bilgi:** Hükûmetin paydaşlar için bilgi ürettiği ve onlara bilgi sağladığı tek yönlü bir ilişki ile karakterize edilen bir başlangıç katılım seviyesi. Hem talep üzerine bilgi sağlanmasını hem de bilgiyi yaymak için hükûmet tarafından alınan "proaktif" önlemleri kapsar.
- **Danışma:** Paydaşların hükûmete, hükûmetin de paydaşlara geri bildirim sağladığı iki yönlü bir ilişkiyi gerektiren daha ileri bir katılım seviyesi. Görüş istenen konunun daha önceki tanımına dayanır ve sürecin sonuçları hakkında geri bildirim yanı sıra ilgili bilgilerin sunulmasını gerektirir.
- **Etkileşim:** Paydaşlara, politika döngüsünün tüm aşamalarında ve hizmetin tasarımında ve sunumunda iş birliği yapma fırsatı ve gerekli kaynaklar (örneğin bilgi, veri ve dijital araçlar) verilmesini içerir.

Paydaşlarla [STK'ler/sivil toplum] iş birliği, ortak projeler ve kamu farkındalığını artırmak için fırsatlar sağlayabilir. Bu, örneğin, kamu yönetiminin sistemsel sorunlarını tanımlamak, yenilikçi çözümler ve öneriler sunmak ve gelecekteki iş birliğini güçlendirmek için faydalıdır. Bu iş birlikleri aynı zamanda halkın Ombudsmanlık kurumlarına olan güvenini de artırabilir.

Birleşik Krallık PHSO tarafından hazırlanan bir rapor ("Altı Yaşam"), bir ombudsmanın sivil toplum örgütleriyle nasıl etkileşime girebileceğini göstermektedir.<sup>56</sup> Bu durumda, Sağlık Hizmeti Ombudsmanı ve Yerel Yönetim Ombudsmanı, Mencap (öğrenme güçlüğü çeken kişilerin çıkarlarını temsil eden bir kuruluş) tarafından kendilerine sunulan ve 2003 - 2005 yılları arasında Ulusal Sağlık Hizmetleri (NHS) veya yerel yönetim bakımı altındayken hayatlarını kaybeden Mark Cannon, Warren Cox, Edward Hughes, Emma Kemp, Martin Ryan ve Tom Wakefield'in aileleri adına yapılan şikâyetleri soruşturmuştur.

Yunanistan'dan bir başka örnek<sup>57</sup>, Avrupa eşitlik yasasının işlediği bir sosyal gerçeklik yaratmak için bir sosyal alanın harekete geçirilmesine yardımcı olma konusunda sivil toplumun harekete geçirilmesinin önemini göstermektedir.

Danimarka'da, Ombudsman tarafından özel iş yerlerinde ayrımcılığa karşı koruma sağlanamamasının Danimarka'yı uluslararası yükümlülüklerini ihlal eder konuma düşüreceğine dair yapılan açıklama sonrasında, 1996 yılında mevzuat ancak kabul edilmiştir.<sup>58</sup>

<sup>55</sup> <https://www.oecd.org/gov/the-role-of-ombudsman-institutions-in-open-government.pdf>

<sup>56</sup> Altı yaşam: öğrenme güçlüğü çeken insanlara kamu hizmetlerinin sunulması;

<https://www.gov.uk/government/publications/six-lives-the-provision-of-public-services-to-people-with-learning-difficulties-2008-to-2009>

<sup>57</sup> Nick O'Brien (2012) Sosyal haklar ve sivil toplum: "Uygulama" olmaksızın "Güç Vermek", Journal of Social Welfare and Family Law, 34:4, 459-470, DOI: [10.1080/09649069.2012.753728](https://doi.org/10.1080/09649069.2012.753728)

<sup>58</sup> Lane, J ve Videboek Munkhorn, N İş yerinde engellilik ayrımcılığında Danimarka ve İngiliz koruması – şimdi, geçmiş ve gelecek; <http://eprints.hud.ac.uk/id/eprint/23332/1/LaneDanish.pdf> 1961'de Danimarka tarafından onaylanan 111

Daha genel olarak, BM Engellilerin Haklarına Dair Sözleşme (CRPD), Ombudsmanlıkların, ulusal insan hakları kurumlarını ve sivil toplum örgütlerini, özellikle de engellilerin kendileri tarafından yönetilen örgütleri, engellilere yönelik insan haklarının teşviki ve korunmasını güçlendirmenin bir aracı olarak koordine edilmesini teşvik etmiştir.

Ombudsmanlıklara bağlı insan hakları merkezleri, Finlandiya ve Slovenya'dan örnekler. Finlandiya'da, Finlandiya İnsan Hakları Merkezleri Parlamento Ombudsmanlığı Kanunu (197/2002), "Bölüm 19 b - İnsan Hakları Merkezinin amacı" bölümünde, temel ve insan haklarının geliştirilmesi için Parlamento Ombudsmanlığı Ofisinin himayesinde bir İnsan Hakları Merkezi olacağını ifade etmektedir. *Bölüm 19 d - İnsan Hakları Merkezi'nin görevleri*  
(1) *İnsan Hakları Merkezi'nin görevleri şunlardır:*

1) Temel haklar ve insan hakları ve bunlarla ilgili iş birliği konusunda bilgi, eğitim, öğretim ve araştırmanın geliştirilmesi; 2) temel haklar ve insan haklarının uygulanmasına ilişkin raporların hazırlanması; 3) temel haklar ve insan haklarının geliştirilmesi ve uygulanması için girişimlerin başlatılması ve açıklamaların yapılması; 4) temel haklar ve insan haklarının geliştirilmesi ve korunması ile ilgili Avrupa ve uluslararası iş birliğine katılım sağlanması; 5) temel haklar ve insan haklarının geliştirilmesi ve uygulanması ile ilgili diğer karşılaştırılabilir görevlere özen gösterilmesi.  
(2) *İnsan Hakları Merkezi şikâyetlere bakmaz.*

Slovenya'da, İnsan Hakları Ombudsmanlığı Kanunu – 30 Aralık 1993, değişiklikler ile birlikte) İNSAN HAKLARI OMBUDSMANLIK KONSEYİ VE İNSAN HAKLARI MERKEZİ  
*Madde 50a* (1) İnsan Haklarını ve temel özgürlükleri geliştirmek ve korumak ve yasal belirliliği artırmak için, İnsan Hakları Ombudsmanlık Konseyi (bundan sonra Konsey olarak anılacaktır) Ombudsmanların danışma organı olarak kurulacak ve mesleki özerklik ilkesine göre görev yapacaktır.

*Madde 50b* (1) Ombudsmanlık bünyesinde bir iç teşkilat birimi olarak, İnsan Hakları Merkezi (bundan sonra Merkez olarak anılacaktır) kurulur. (2) Merkezin görevleri arasında şunlar yer almaktadır:

İnsan hakları ve temel özgürlüklerin geliştirilmesi ve korunması ile ilgili bireysel alanlara ilişkin geliştirme, bilgilendirme, öğretme, eğitim ve analiz ve raporların hazırlanması.

## 2. Ombudsmanlık, idari makamlar ve demokratik kamu yönetimi

*a. İdari makamlara eğitim ve diğer destek biçimleri sunma fırsatları (Ombudsmanlığın rolüne, iyi idareye ve şikâyetlerin iyi bir şekilde ele alınmasına dair olanlar da dâhil).*

Ombudsmanlık ofisinin, hizmet verdiği halka görünür olması ve idari makamlar tarafından işlevlerinin anlaşılabilmesi çok önemlidir. Bu ise eğitim yoluyla başarılabilir. Farklı eğitim türleri vardır: Ombudsmanlar ve çalışanları için eğitim ve kamu makamları için Ombudsmanlığın ne yaptığı konusunda eğitim. Her ikisi de Ombudsmanlığın görünürlüğünü ve etkililiğini artırmak için değerlidir.

---

sayılı 1958 Uluslararası Çalışma Örgütü Ayrımcılık Sözleşmesi (İstihdam ve Meslek) uyarınca ve 1971'de Danimarka tarafından onaylanan 21 Aralık 1965 tarihli *Her Türlü İrk Ayrımcılığının Ortadan Kaldırılmasına İlişkin Birleşmiş Milletler Uluslararası Sözleşmesi* uyarınca Danimarka'nın yükümlülüklerine ilişkin *Folketingets Ombudsmands Udtalelse FOU 1995.46* (Ombudsmanlık görüşü sayı: 46, yıl: 1995)

Ayrıca, Ombudsmanlığın işlevlerinin daha iyi anlaşılmasını sağlar ve böylece, mahkemelerin dava yükünün azaltılmasında aktif bir rol oynayabilir.

### **Eğitim**

Burada, idari makamların şikâyetlerinin ele alınmasında (oldukça dar kapsamlı) eğitilmesi ve onları iyi kamu idaresinde (“insancıl yönetim” amacı) eğitilmesi/desteklenmesi arasında yapılması gerekli başka bir ayırım daha bulunmaktadır. Örneğin, Birleşik Krallık PHSO’nun İyi İdare İlkeleri, ikincisine bir örnektir.<sup>59</sup> Kamu kurumları tarafından iyi idarenin bu altı ilkesi şunlardır:

1. Doğrusunu yapmak; 2. Müşteri odaklı olmak; 3. Açık ve hesap verebilir olmak; 4. Adil ve orantılı hareket etmek; 5. İşleri düzeltmek; 6. Sürekli iyileştirme arayışı.

Avrupa Ombudsmanı, kamu hizmeti ilkelerinin aşağıdaki gibi olması gerektiğini belirten bir iyi idari davranış koduna<sup>60</sup> sahiptir: 1. Avrupa Birliği’ne ve tüm vatandaşlara bağlılık; 2. Dürüstlük; 3. Nesnellik; 4. Başkalarına saygı; 5. Şeffaflık.

“Kod, vatandaşların AB kurumlarından hangi idari standartları bekleyebileceklerini bilmelerine yardımcı olmaktadır. Aynı zamanda, devlet memurları için halkla olan ilişkilerinde yararlı bir rehber işlevi görmektedir. İyi idare ilkesini daha somut hâle getirmek suretiyle Kod, en yüksek idare standartlarının teşvik edilmesine yardımcı olur.”

### **Şikâyetin ele alınması**

Uluslararası Ombudsmanlık Enstitüsü (IOI) üyeleri için eğitimler sunmaktadır. Bunlar, üyelerinin yeteneklerini geliştirmeyi ve en iyi uygulamaların paylaşılmasını amaçlamaktadır.<sup>61</sup> Avrupa ve Orta Asya UNDP, Ombudsman Kurumları için bir rehber yayınlamıştır: şikâyetlerin nasıl ele alınmalı.<sup>62</sup>

Örneğin, Birleşik Krallık’taki Ombudsmanlık Birliği<sup>63</sup>, 2018’de üyeleri için bir Hizmet Standartları Çerçevesi yayınlamıştır. Çerçeve, üye kuruluşlara kendi performanslarını geliştirmeleri, iyi uygulamaları yerleşik hâle getirmeleri ve sundukları hizmet kalitesini göstermeleri için öneriler ve rehberlik sağlamaktadır. Çerçeve, hizmet kullanıcılarının neler bekleyebileceğini açıklığa kavuşturmayı amaçlamaktadır. Bir araç olarak, beklentileri yönetmek ve üyelerin sağladığı hizmetlere inanç ve güven oluşturmak için kullanılabilir. Standartları karşılarken, üyeler bireysel tazminat sağlamada ve yargı alanındaki organların hizmetlerini iyileştirmede daha etkili olabilirler. Çerçeve aynı zamanda, üyelerin performanslarını kamuya ve sorumlu oldukları kuruluşlara bildirmelerini sağlamak için tasarlanmıştır.<sup>64</sup>

İskoç Kamu Sektörü Ombudsmanlığı (SPSO), kamu sektöründe şikâyetlerle bakan kişiler için eğitim vermektedir.<sup>65</sup> Ön safta çalışanlar için, farklı sektörlerden şikâyetleri ele almalarını desteklemek amacıyla kurslar geliştirmişlerdir ve bu eğitim hâlen ücretsizdir. [Bu raporun son sürümünde, bu eğitimin bazı örneklerine ekte yer vereceğiz.]

<sup>59</sup> <https://www.ombudsman.org.uk/sites/default/files/page/0188-Principles-of-Good-Administration-bookletweb.pdf>

<sup>60</sup> <https://www.ombudsman.europa.eu/en/publication/en/3510>

<sup>61</sup> <https://www.theioi.org/ioi-activities/training>

<sup>62</sup> [https://www.eurasia.undp.org/content/rbec/en/home/library/democratic\\_governance/guide-for-ombudsman-institutions--how-to-handle-complaints-.html](https://www.eurasia.undp.org/content/rbec/en/home/library/democratic_governance/guide-for-ombudsman-institutions--how-to-handle-complaints-.html)

<sup>63</sup> <https://www.ombudsmanassociation.org>

<sup>64</sup> [https://www.ombudsmanassociation.org/docs/OA17\\_Service\\_Standards\\_2017\\_Final.pdf](https://www.ombudsmanassociation.org/docs/OA17_Service_Standards_2017_Final.pdf)

<sup>65</sup> <https://www.spsso.org.uk/training>

Galler’de, kamu hizmetlerinde iyileşmeyi teşvik etmek için Kamu Hizmetleri Ombudsmanlığı (Galler) 2019 Kanunu kapsamında bir Şikâyet Standart Kurumu oluşturulmuştur. Bu Kurum, şikâyetlerin etkili şekilde ele alınmasını desteklemekte, yayınlanmış verileri toplamakta ve eğitim paketleri sunmaktadır.<sup>66</sup>

Birleşik Krallık’taki Parlamento ve Sağlık Hizmeti Ombudsmanı (PHSO) şikâyet standartları üretmiş olup, bu standartlar, şikâyetlerin ele alınmasında personelin takip etmesi gereken tek standartlar setidir. Ayrıca yöneticilere, şikâyetlerden ders almaları ve buna göre hareket etmeleri konusunda yardımcı olacak standartlar da sağlarlar.<sup>67</sup>

Birleşik Krallık’taki Yerel Yönetim ve Sosyal Bakım Ombudsmanı (LGSCO) şikâyetlerin ele alınması konusunda eğitim sunmaktadır.<sup>68</sup> Konseyler ve hastabakıcılar için şikâyet işleme becerilerine yardımcı olmak için etkileşimli bir atölyedir. Bu eğitim, sürecin üst aşamalarında şikâyetlerle ilgilenen personele ve şikâyetçileri araştıran ve kararlar veren personele yöneliktir.

Özetle, farklı eğitim türlerini akılda tutmak önemli olup, eğitim sadece Ombudsmanlık personeline yönelik değil, aynı zamanda idari makamlar ve STK’lere de yöneliktir.

#### ***b. İdari makam istihdam uyumsuzluklarının çözümünde Ombudsmanlığın etkileri (iş yükü odaklı)***

Örneğin, Kuzey İrlanda’daki Ombudsman, 2016 yılı Kamu Hizmetleri Ombudsmanlık Kanunu’nda (Kuzey İrlanda) belirtilen şikâyetleri soruşturmak ve önerilerde bulunmak için yasal bir yetkiye sahiptir.<sup>69</sup> Yasa Ombudsmana, kamu hizmet sağlayıcılarından ve çalışanlarından bilgi almak için önemli yetkiler vermektedir. Her ne kadar Ombudsmanlığın kamu yararına olduğunu düşündüğü raporlarını yayınlama yetkisi bulursa da, soruşturmalar gizli olarak yürütülmektedir. Raporları yayınlamadan önce, şikâyetçinin kimliğini korumak için uygun önlemleri alırlar.

Bir Ombudsmanlığın aldığı şikâyetlerin ana alanları farklıdır. Yetki ve görev kapsamına bağlıdır. Türkiye Kamu Denetçiliği Kurumu, şikâyetlerin çoğunluğunu çalışanların istihdama ilişkin mağduriyetleri (%70) nedeni ile almaktadır.<sup>70</sup> Birleşik Krallık’ta, örneğin, Ombudsman istihdam uyumsuzluklarına bakmaz, bunun yerine belirli bir iş mahkemesi bunu yapar.<sup>71</sup> Belki de bu, diğer davalara odaklanması için Ombudsmana fırsat sunar. Eğer Türk Kamu Denetçiliği Kurumu idare mahkemelerinin iş yükünü hafifletecekse, bu durumda Kamu Denetçiliği Kurumunun hangi tür davalarla uğraştığına dikkat çekilebilir. Ombudsmanın kamu idaresinde daha büyük bir rol oynaması için, devlet memurlarından gelen şikâyetlere yeniden odaklanması tavsiye edilmektedir – nereye gidebilirler?

Eğer Türk Kamu Denetçiliği Kurumu bu işlevini sürdürmek zorundaysa, bu durumda, belki de ayrı bir bütçeye sahip bağımsız bir birimde yer alması gerekir, böylelikle, Kamu Denetçiliği Kurumu vatandaş

<sup>66</sup> <https://www.ombudsman.wales/complaints-standards-authority/?emergency=1>

<sup>67</sup> <https://www.ombudsman.org.uk/csf>

<sup>68</sup> <https://www.lgo.org.uk/training>

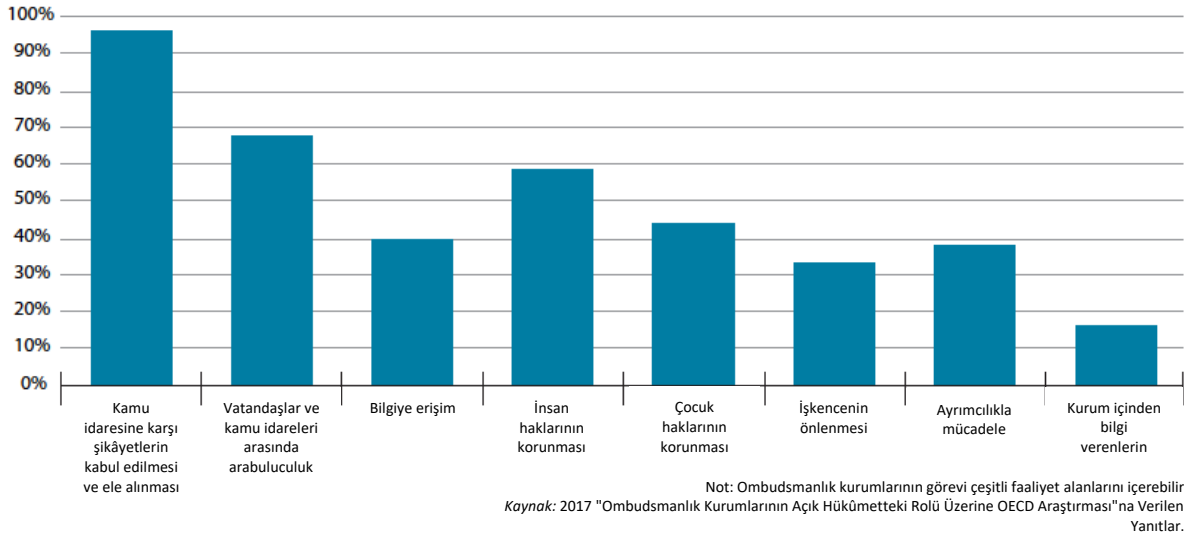
<sup>69</sup> 2016 Kanunu’nun bir kopyası için buraya tıklayın.

<sup>70</sup> Yıllık rapor 2019 alıntısı

<sup>71</sup> <https://www.gov.uk/employment-tribunals>

ve devlet arasında (kamu görevlileri ve devlet arasında değil) arabuluculuk yapma temel görevinden uzaklaşmamış olur.

Tablo X: Yetkilerine göre Ombudsmanlık kurumlarının faaliyet alanları



Kaynak: OECD, kamu yönetişimi üzerine çalışma raporu<sup>72</sup>

### 3. "Düzenleyici ağ"ın bir parçası olarak Ombudsmanlık

STK'leri, mahkemeleri, diğer kurumları ve kamu soruşturmalarını bir araya getiren birkaç Ombudsmanlık örneği, Yunanistan (yukarıya bakınız) ve Birleşik Krallık örneklerinde sunulmaktadır.

Birleşik Krallık'ta, 2011 yılında Hukuk Komisyonu, bir kamu hizmetleri Ombudsmanı için yaptıkları çağrılarında, Ombudsmanlık ve mahkemeler arasında bir koordinasyon önermiştir. Bir tavsiye raporunda dört öneride bulunmuşlardır<sup>73</sup>:

1. Uygun konuların mahkemeler yerine ombudsmanlık tarafından ele alınması için bir başvurunun adli incelemeye gönderilmemesi yönünde belirli bir yetkinin yaratılması;
2. "Yasal sınırlama"yı (şikâyetin bir mahkemeye sunulmuş ya da sunulabilir olması durumunda bu şikâyet için ombudsmanlığa başvurulamayacak olması kuralı) değiştirerek ombudsmanlığa erişimin iyileştirilmesi;
3. Ombudsmanlığın hukuki bir konudaki bir soruyu mahkemelere yöneltme yetkisi ve
4. Meclis İdare Komiseri ile ilgili olarak milletvekili filtersinin kaldırılması.

Birleşik Krallık akademisyenlerinin bütün bir sistem yaklaşımı ve Ombudsmanlığın bu sistemde daha fazla yetkiye sahip olarak daha güçlü bir rol oynaması yönünde çağrılarını bulunmaktadır.<sup>74</sup>

<sup>72</sup> <https://www.oecd.org/gov/the-role-of-ombudsman-institutions-in-open-government.pdf>

<sup>73</sup>

[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/247386/1136.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/247386/1136.pdf)

<sup>74</sup> Buck ve diğerleri; Kirkham Gill 2020

**a. Ombudsmanlığın diğer kurumlarla (idare mahkemeleri ile Eşitlik ve İnsan Hakları Komisyonu da dâhil) ilişkilerinin koordinasyonu.**

Venedik İlkesi 13, “Ombudsmanlığın kurumsal yetkinliğinin her düzeyde kamu idaresini kapsayacağını” belirtmektedir.

**Ombudsmanlar ve mahkemeler arasındaki ilişki**

2011 yılında, Rus İnsan Hakları Komiserleri Kucsko-Stadlmayer<sup>75</sup> ile bir yuvarlak masa toplantısı, Ombudsmanlık ile mahkemeler arasındaki farklılıkları vurgulamıştır. Bağımsız bir insan hakları savunucusu olan Ombudsman (yumuşak güçleriyle) bağımsız kurumlara müdahale etmemelidir. Mahkemeler bireysel davalara karar vermeliler ve insan haklarının korunmasını sağlayabilirler. Ombudsmanlık Parlamento ve kamuoyuna karşı sorumlu iken, mahkemeler siyasetten ayrıdır. Bu itibarla, her iki kurumun bağımsızlığı ve kuvvetler ayrılığı ilkesi, iki kurumun birbirinden sert bir şekilde ayrılmasını ve karşılıklı kontrolün hariç tutulmasını gerektirmektedir. Bazı uluslararası yasal düzenlemeler, bu ayrılığın önemini ve anayasa tarafından güvence altına alındığını vurgulamaktadır.

Avrupa standardına göre, Ombudsmanlık, yasaları ve idari kararları inceleyen idare mahkemeleri ve anayasa mahkemeleri de dâhil olmak üzere mahkemelerin içtihatları üzerinde herhangi bir yetkiye sahip olmamalıdır.<sup>76</sup> Ombudsmanlık ve mahkemeler arasındaki ilişki, kuvvetler ayrılığı ile insan haklarının korunmasının etkinliğini sistematik olarak iyileştirme gerekliliği arasında yer alan, her zaman için hassas bir konu olmaya devam edecektir.

Yakın tarihli bir makalelerinde Kirkham ve Stuhmke<sup>77</sup>, Avustralya ve Birleşik Krallık'taki Ombudsmanlık ile mahkemeler arasındaki ilişkiyi analiz etmişlerdir. Yazarlar, “hem Avustralya hem de Birleşik Krallık'ta, ombudsmanlık sektörü hükümetin yönetiminin denetlenmesinde özel bir rol oynamaktadır, ancak kurumun Anglo Sakson anayasacılığı ile uyumlu olduğu açık kapsamlı bir teorik çerçeve yoktur. Bir ombudsmanlığın işlevselliği, parlamentodan yasal makam ve yürütmenin muvafakatiyle etkili bir güç elde etmesi yoluyla güvence altına alınmıştır, ancak aynı zamanda etkin bir şekilde faaliyet gösterebilmesi için yürütme ve parlamentodan bir dereceye kadar ayrı kalmalıdır. Bu durum, mahkemelerin ombudsmanlık sektörü üzerinde denetleyici bir ilişki içinde hareket ederek doldurduğu düzenleyici bir boşluk yaratır. Buna karşılık bu durum, adli gözetim yoluyla kazanılan meşruiyetin Ombudsmanlık kurumunda esnekliğin ve benzersizliğin kaybedilmesine yol açması tehlikesini gündeme getirmektedir. Sektöre dair içtihat hukukunun deneyimsel bir çalışması ile bu makale, mahkemelerin Anglo Sakson anayasacılığı çerçevesinde Ombudsmanlık kurumunun rolünü şekillendirdiğini ve meşrulaştırdığını doğrulamaktadır. Ancak bu çalışma aynı zamanda yargıya; geriye dönük, reaktif ve aralıklı bir kontrol görevi gerçekleştirilmesi için aşırı güvenmenin, ombudsmanlık sektörüne ve uygun olmayan bir düzenleyici rol oynayan mahkemelere adli değerlerin uygunsuz bir şekilde yüklenmesine yol açabileceğine ilişkin bir risk olduğunu göstermektedir.”

<sup>75</sup> [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwig1-RufitAhXzmFwKHZwKBBIQFjABegQIBhAC&url=https%3A%2F%2Fwww.coe.int%2Ft%2Fdemocracy%2Fmigration%2FSource%2Fnhrs%2Fpmc%2FSamara\\_PresKucsko.doc&usg=AOvVaw3BMbjQQy3oDpSkO59JV-TV](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwig1-RufitAhXzmFwKHZwKBBIQFjABegQIBhAC&url=https%3A%2F%2Fwww.coe.int%2Ft%2Fdemocracy%2Fmigration%2FSource%2Fnhrs%2Fpmc%2FSamara_PresKucsko.doc&usg=AOvVaw3BMbjQQy3oDpSkO59JV-TV)

<sup>76</sup> VENEDİK KOMİSYONU TARAFINDAN 88. GENEL KURULUNDA (VENEDİK, 14-15 EKİM 2011), BENİMSENEN VENEDİK KOMİSYONU VE AGİT DEMOKRATİK KURUMLAR VE İNSAN HAKLARI OFİSİNE (AGİT/ODIHR) AİT KARADAĞ'IN İNSAN HAKLARI VE ÖZGÜRLÜKLERİNİN KORUYUCUSU KANUNU'NA İLİŞKİN CDL-AD (2011) 034 SAYILI ORTAK GÖRÜŞ.

<sup>77</sup> Kirkham R, Stuhmcke A. Ombudsmanlık/ yargı ilişkisinin anglo sakson hukuk teorisi ve pratiği. *Common Law World Review*. 2020;49(1):56-74. doi:10.1177/1473779520904963

Örneğin Slovenya’da, İnsan Hakları Ombudsmanlık Kanunu’nun (30 Aralık 1993 tarihli, değişikliklerle birlikte) 24. maddesinde “Ombudsmanlık, gereksiz gecikmeler veya yetkilerin açık bir şekilde kötüye kullanılması ile ilgili olmadıkça, mahkemeye veya diğer yasal işlemlere tabi davaları dikkate almaz” yazmaktadır.

Türkiye Kamu Denetçiliği Kurumunun idare mahkemeleri ile üç tür ilişkisi bulunmaktadır:

### **1. Uyuşmazlıkların önlenmesi**

Bir birey, mahkemeye gitmeden önce Kamu Denetçiliği Kurumuna şikâyetle bulunabilir. Eğer bu gerçekleşirse, idari mahkemelerde dava açma süresi askıya alınır. Başka bir deyişle, bireyin idare mahkemesine başvurma hakkı saklıdır.

Eğer Kamu Denetçisi davayı dostane bir şekilde çözerse, idari mahkemelere başvurulmayacaktır. Bu durum, Kamu Denetçisini, idari yargı öncesinde bir arabuluculuk mekanizması konumuna koyacaktır. Bazı durumlarda, mahkemeler, Kamu Denetçiliğinin ara kararlarını alacak ve davanın ilk aşamasında onlara dayanacak ve esasa yeniden bakmaya gerek kalmadan bir karar verecektir.

### **2. Bir hâkim, Kamu Denetçiliği Kurumunun sürece dâhil olmasını talep eder.**

Avukatlar, idari uyuşmazlığa taraf olan kişinin Kamu Denetçiliği Kurumundan bir karar almasını isteyebilir. Bu aynı zamanda, idari hâkim tarafından resen talep edilebilir. Bu durumda, Kamu Denetçisi, devam eden idari davaya bir Üçüncü Taraf olarak eklenir. Bu şekilde, Kamu Denetçisi, tüm belgelere erişebilir ve süreci takip edebilir. Bu örnekte, Kamu Denetçisinden, dava sırasında benzer konulara ilişkin kararlar sunması beklenir. Eğer davacı daha önce Kamu Denetçisine başvurmuşsa, Kamu Denetçisinden alınan tüm bilirkişi raporlarını, uzman görüşlerini ve/veya diğer kamu idareleriyle olan yazışmaları eklemesi istenebilir. İdare Mahkemeleri, Kamu Denetçiliğinin önerilerine atıfta bulunarak bireyler lehine kararlar verebilir.

### **3. Kamu Denetçiliği Kurumu özel raporları.**

Kamu Denetçiliği Kurumu, kamu yararına olan konular hakkında özel raporlar yayımlamakta ve bunları internet sitesinde yayımlayarak yaygın bir şekilde dağıtımını yapmaktadır. Bu raporlar, mahkemeler tarafından, davacıların lehine ve tazminata karar vermek için kullanılır.<sup>78</sup>

Diğer kuruluşlarla yakın ilişkiler kurmak için diğer seçeneklere örnekler mutabakat zabıtları ve gayriresmî anlaşmalardır.

#### ***Mutabakat zabıtları***

Bazı Ombudsmanlıklar, mutabakat zabıtlarını diğer kurumlarla, örneğin düzenleyici kurumlarla birlikte çalışmak için ayarlamaları resmîleştirmek üzere uygulamaya koymuşlardır. Örneğin, Birleşik Krallık’ta Konut Ombudsmanlığı (THO) ve Sosyal Konut Düzenleyicisi 2017’den bu yana bir Mutabakat Zaptına sahiptir.<sup>79</sup> Bu Mutabakat Zaptı yasal veya bağlayıcı bir anlaşma olmasa da, hem THO hem de düzenleyici kurum onunla çalışmayı taahhüt etmişlerdir. Her bir kuruluş, personelinin Mutabakat Zaptında ne olduğunu bilmelerini sağlamak için gerekli adımları atacaktır. Personelin bu konuda güncel bilgiye sahip olmasını ve Mutabakat Zaptının personelin her bir üyesine verdiği

<sup>78</sup> Raporlara örnek olarak [web sitesine bağlantı]; Çocuk Velayeti ve Nafaka Haklarının İhlaline İlişkin Özel Rapor, Hayvan Haklarına Çözüm Çalıştayı, Türkiye’deki Suriyelilere İlişkin Özel Rapor, Türkiye’nin Koronavirüsle Mücadelesine İlişkin Özel Rapor, Azerbaycan-Ermenistan Savaşı sırasında Ermeni Silahlı Kuvvetlerinin İnsan Hakları İhlallerine İlişkin Rapor vb. verilebilir.

<sup>79</sup> <https://www.gov.uk/government/publications/memorandum-of-understanding-between-the-regulator-of-social-housing-and-the-housing-ombudsman>



sorumluluklar hakkında bilgi sahibi olmalarını sağlayacaklardır. Mutabakat Zaptı ayrıca kamuya açıklanacak ve THO ile düzenleyici kurum web sitelerine yerleştirilecektir.

Birleşik Krallık'ta Finansal Ombudsmanlık Hizmeti ve Finansal Davranış Otoritesi de bir Mutabakat Zaptına sahiptir.<sup>80</sup> Bu mutabakat zaptı, Finansal Davranış Otoritesi ve Finansal Ombudsmanlık Hizmeti için, bağımsız rollerini ve ayrı işlevlerini yerine getirmek üzere yapıcı bir şekilde iş birliği gerçekleştirmeleri ve iletişim kurmaları amacıyla bir çerçeve sunmaktadır.

Bu mutabakat zabıtları, birlikte çalışmanın yaratıcı yollarıdır ve Türkiye Kamu Denetçiliği Kurumu ile İnsan Hakları Komisyonunun yanı sıra İdare Mahkemeleri arasında da yapılabilir.

## 4. Ombudsmanlığın “teknığının” iyileştirilmesi

### a. Gayriresmî uyuşmazlık çözümünün gücü

Ombudsmanlıkların, gayriresmî anlaşmazlık çözümü sunarken kullanabilecekleri büyük bir araç kutuları bulunmaktadır. Bu durum, Ombudsmanlıkların anlaşmazlıkları çözme biçimlerinde esnek ve yaratıcı olmalarını sağladığı için bir güçtür.<sup>81</sup> Ombudsmanlıklar, bireyi; kamu kurumları veya yönetimin olası suiistimallerinden korudukları için önemli bir rol oynamaktadır. Birçok yargı alanında, ombudsmanlar, aynı zamanda insan hakları yetkisine de sahiptir.

*“[Ombudsmanlık] kamu otoritesi yasaya uygun olarak ve temel insan hakları ile ilgili olarak kullanılmalıdır.” Birçok anayasada yazılı olan hukukun üstünlüğü ilkesi, bu kurumun temellerini sağlar. Modern dünyada, Ombudsmanlık, kararları, insanların çıkarları, hakları ve özgürlükleri için büyük önem taşıyan kamu idaresinin bağımsız gözetimi bakımından tartışılmaz, önemli bir araçtır. Hayati görevi, yönetimin şeffaflığını sağlamaktır.*

(Nowicki'nin konuşması, 2007)

Ombudsmanlıkların kendilerine getirilen uyuşmazlıkları çözmek için bir dizi yolu vardır. Tüm Ombudsmanlıklar aynı yaklaşımlar setini ya da terminolojiyi kullanmazlar. 2014 yılında yapılan bir çalışma<sup>82</sup>, Birleşik Krallık ve İrlanda'daki Ombudsmanlık ve şikâyetleri ele almakla sorumlu kuruluşlar tarafından gayriresmî çözüm yaklaşımlarının kullanımını haritalandırmıştır. Yazarlar, Ombudsmanlıkların yaptıklarının karşılığı olarak pek çok olası terim bulmuşlar (uzlaşma/ erken çözüm/ mutabakat/ gayriresmî çözüm/ yerel çözüm/ arabuluculuk/ çözüm/ müdahale/ anlaşmalı çözüm) ve bir derece tutarlılık ve standardizasyon çağrısında bulunmuşlardır.

Ombudsmanlıkların sunduğu uyuşmazlık çözüm türlerini sınıflandırmak için başka bir girişim<sup>83</sup>: Gayriresmî erken mutabakat; Taraf anlaşması ile mutabakat (Müzakere ve Arabuluculuk); Erken tarafsız değerlendirme; Uzlaşma; Üçüncü taraf kararı ile uzlaşma; Tahkim; Yargısal karar verme; Bilirkişi kararı.

<sup>80</sup> [https://www.financial-ombudsman.org.uk/files/2628/memorandum\\_of\\_understanding-with-FCA-December-2015.pdf](https://www.financial-ombudsman.org.uk/files/2628/memorandum_of_understanding-with-FCA-December-2015.pdf)

<sup>81</sup> Kucsko-Stadlmayer, Avrupa Ombudsmanlık Kurumları (2008 Springer); <https://www.oecd.org/gov/the-role-of-ombudsman-institutions-in-open-government.pdf>;

<sup>82</sup> Doyle, M; Bondy, V ve Hirst, C (2014) Birleşik Krallık ve İrlanda'da ombudsmanlığın gayriresmî çözüm yaklaşımlarının kullanılması:

[https://www.researchgate.net/publication/311675615\\_The\\_use\\_of\\_informal\\_resolution\\_approaches\\_by\\_ombudsmen\\_in\\_the\\_UK\\_and\\_Ireland\\_2014](https://www.researchgate.net/publication/311675615_The_use_of_informal_resolution_approaches_by_ombudsmen_in_the_UK_and_Ireland_2014)

<sup>83</sup> <https://www.legalombudsman.org.uk/media/he4bmjpx/models-alternative-dispute-resolution-report-141031.pdf>

Bazı Ombudsmanlıklar, yıllık raporlarında, uyuşmazlıkların çözümüne yaklaşımlarını ve kullandıkları terminolojiyi açıklamayı tercih etmektedir. Örneğin, PHSO çalışmalarını aşağıdaki şekilde açıklamaktadır<sup>84</sup>:

Sorular	Yardım hattı, ister telefonla, ister dijital olarak, isterse de posta yoluyla olsun, tüm <b>soruları</b> kuruluşa yöneltir.
Şikâyet	Bir <b>soruyu</b> , daha ayrıntılı olarak incelediğimizde ve yardımcı olabileceğimiz bir şey olabileceğini düşündüğümüzde bir <b>şikâyet</b> olarak tanımlarız. Birleşik Krallık devlet daireleri, İngiltere'deki Ulusal Sağlık Hizmetleri ve Birleşik Krallık'taki diğer bazı kamu kuruluşları hakkında şikâyetleri kabul ediyoruz. Ayrıca "yetki sahamız dışında" şikâyetler alıyoruz.
Ele alınan şikâyetler	Bu kavram, sürecimizin sonucu ve aşaması ne olursa olsun, belirli bir yıl içinde kapatmış olduğumuz telefon ve yazılı şikâyetler için geçerlidir.
Değerlendirme	Bir şikâyetin bir sosyal çalışma görevlisine tevdi edildiği ve soruşturma yapıp yapamayacağımızı ya da bunu çözmek için yapabileceğimiz bir şey olup olmadığını veya soruşturmaya ihtiyaç duymadan kapatabileceğimizi <b>değerlendirdiğimiz</b> , sürecimizdeki bir aşamadır. Bu aşama, ne olduğunu ve bir hizmet kusuru olup olmadığını anlamak için şikâyetle ileri sürülen konuların bir ön incelemesini içerebilir.
Değerlendirme kararı	Şikâyetin ayrıntılarını <b>değerlendirdik</b> ve soruşturma yoluyla fayda elde edemeyeceğimize karar verdik. Bunun nedeni, bir hizmet kusuru olduğunu görememiş olmamız ya da hakkında şikâyetçi olunan kuruluşun zaten hatasını düzeltmiş olmasıdır.
Çözüm	Şikâyet, örneğin, bir özür, daha fazla açıklama yapılması ya da sağlanan tazminat gibi bir nedenle soruşturmaya ihtiyaç olmaksızın, şikâyetçi için olumlu bir sonuçla kapatılmıştır.
Soruşturma	Sürecimizin son aşamasında, eğer şikâyeti çözememişsek ve düzeltilmemiş bir hizmet kusuru olma olasılığı varsa, bir soruşturma yürütülür. Soruşturmanın kapsamını tüm katılımcılarla birlikte kabul ediyoruz ve bir karara varmak için onlardan kanıt talep ediyoruz.
Kabul edilen şikâyet	Bir soruşturmayı tamamladık ve düzeltilmemiş bir başarısızlık bulduk.
Kısmen kabul edilen şikâyet	İnsanlar bize bir şikâyet getirdiğinde, bunun genellikle çeşitli parçaları bulunur. Kısmen kabul, soruşturmayı tamamladığımız ve bazı bölümlerde başarısızlık gördüğümüz durumu ifade eder. Bunlar, genel şikâyetin, sadece küçük parçaların kabul edilmediği, en önemli yönleri olabilir, ya da tersine, daha küçük bir kusurlu hizmet olduğunu fark ederken, şikâyetin çok ciddi bir kısmının kabul edilmediğini görebiliriz.

<sup>84</sup> <https://www.ombudsman.org.uk/publications/annual-report-and-accounts-2019-20>

Kabul edilmeyen şikâyet	Bir soruşturmayı tamamladık ve hiçbir kusur olmadığını gördük.
Yetkimiz dışında	Yetkimiz dışında, yasal olarak araştıramadığımız bir kuruluşla ilgili şikâyetleri ifade etmektedir.

Kosova, Bulgaristan ve Moldova'dan Ombudsmanlıkların önerdiği çözümlerin türünü belirten yasalardan bazı örnekler. Kosova'da 05/L - 019 sayılı Kosova Ombudsman Kanunu, 28 Mayıs 2015; 16.11. Ombudsman ayrıca arabuluculuk ve uzlaşma yoluyla yetkilerini kullanır. Bulgaristan'da, Ombudsmanlık Kanunu 01.01.2004 tarihinden bu yana değişikliklerle birlikte yürürlüktedir; Madde 19. (1) Ombudsman: [...] 6. varsayılan ihlalin üstesinden gelmek ve uzlaştırmak için idari organlar ve etkilenen kişiler arasında arabuluculuk yapar [...]. Moldova'da, 3 Nisan 2014 tarihli Moldova Halkın Savunucusu Kanunu; Madde 16 Halkın Savunucusu [...] d/ kamu makamları ve bireyler arasındaki çatışmaların dostane çözümüne katkıda bulunur.

Fransa ve Almanya'da Ombudsmanlıklar tarafından idari yargıda uygulanan AUÇ tekniklerinin diğer örnekleri aşağıda yer almaktadır. Fransa'da Ombudsmanlık görevi, "Defenseur des droits" tarafından yürütülmektedir. Kendisi, davaları çözmek için farklı AUÇ teknikleri sunmaktadır. Kullandığı yöntemlerden biri arabuluculuk olup, bunun Fransa'daki şirketler veya bağımsız arabulucular<sup>85</sup> tarafından sunulan arabuluculuktan ayırt edilmesi gerekir.<sup>86</sup> Ombudsmanların sunduğu kurumsal arabuluculuğun<sup>87</sup> üç aşaması bulunmaktadır: (1) Hazırlık aşaması; (2) analiz ve görüş alışverişi aşaması; ve (3) aktif arabuluculuk aşaması. Bunun süresinin, Medeni Usul Kanunu'nun 131-3. maddesinde belirtildiği üzere, üç ay olması gerekmekte olup, arabulucunun talebi üzerine 3 ay daha uzatılabilir. Fransız idare hukukunda kullanılan asıl AUÇ modelleri işlem (barışçıl çözüm), arabuluculuk ve uzlaşma ile RAPO'dur (zorunlu ön idari başvuru).<sup>88</sup>

### Almanya'da

- Bu, raporun son sürümüne eklenecektir.

### **b. Resen soruşturma yetkilerinin kapsamı**

Kendi inisiyatifleri ile harekete geçme yetkilerine sahip olan Ombudsmanlar, 11 Ombudsman hakkında yakın zamanda yapılan bir analizin ifade ettiği üzere, bunu başarılı bir şekilde kullanmaktadırlar.<sup>89</sup> Soruşturmalarda ele alınan konular, genellikle mevzuatta bir değişikliğe yol açmıştır. Bu, bir Ombudsman için çok güçlü bir araçtır. Ombudsmanların kendi inisiyatifleri ile

<sup>85</sup> Bireysel arabulucular, arabuluculuk süreci, katı bir yasal çerçeve ile düzenlenmemektedir. Süreç "kamu düzeni" ilkelerini takip ettiği sürece, özellikle de bireylerin hakları ihlal edilmiyorsa, arabulucu, süreci istediği gibi düzenlemekte serbesttir (madde L. 213-3 JCA: arabuluculuk anlaşması söz konusu hakları ihlal etmeyecektir).

<sup>86</sup> Gilberg, K (2020) Fransız İdari Adalet Sisteminde Reformlar ve Alternatif Uyuşmazlık Çözümü (AUÇ) Yöntemleri, İdari Yargının Etkinliğinin Artırılması ve Danıştayın Kurumsal Kapasitesinin Güçlendirilmesi Ortak Projesi.

<sup>87</sup> Kurumsal arabuluculuk, bkz. Ulusal Meclis'in bireyler ve kamu yönetimi arasındaki Arabuluculuğun değerlendirilmesi hakkındaki Raporu (doc AN, 2702, 20 Şubat 2020).

<sup>88</sup> Bkz. Gilberg 2020'de s. 23-30

<sup>89</sup> Diez, L (2018) Ombudsmanlık Araştırma El Kitabında, Ombudsmanlığın kendi inisiyatifi ile yetkilerini kullanması (editörler) Kirkham, R ve Hertogh, M (Edward Elgar)

harekete geçme yetkileri için bir başka argüman da, böyle bir yetkinin toplumdaki en savunmasız kişilerin adalete erişmelerine yardımcı olabileceğidir. Ombudsman, ötekileştirilmiş ve sesleri duyulmayanların bir sesi olabilir.

Kuzey İrlanda Ombudsmanı, kendi inisiyatifi ile kullandığı yetkilere sahiptir<sup>90</sup>, bu resen soruştırma yetkileri, Ombudsmanın, herhangi bir şikâyet almamış olsa bile, sistemsel bir kötü yönetim olduğuna dair makul bir şüphenin olup olmadığını araştırmasına izin vermektedir.

Olası resen başlatılan soruştırmalar için konuları seçme kriterleri aşağıdakilerden bir veya daha fazlasıdır:

1. Söz konusu hususun, Ombudsman tarafından bir kamu menfaati olarak belirlenmiş olması;
2. Söz konusu hususun, belli bir sayıdaki kişiye ya da belirli bir grup insanı etkilemesi;
3. Soruşturmanın kamu hizmetlerini iyileştirme potansiyeli bulunmaktadır;
4. Ombudsman, seçilen konunun soruşturulmasının, soruştırma kaynaklarının en iyi ve en orantılı kullanımı olduğunu düşünmektedir.

İrlanda Ombudsmanlığı, 1980 Ombudsmanlık Kanunu'nun 4(3) (b) Bölümü uyarınca, kendi inisiyatifi ile kullanabildiği yetkilere sahiptir. Bu hükümler geniş bir takdir yetkisi vermektedir ve bu yetkinin ne zaman kullanılabileceği konusunda herhangi bir sınırlama yoktur.

Fransa'daki *Defenseur de Droits* Başkan tarafından atanmaktadır. Talepte bulunanlar (bireyler ve/veya tüzel kişiler) şikâyetlerini, doğrudan *Defenseur de Droits'a* veya bu şikâyeti daha sonra Savunucuya iletecek olan bir parlamento üyesine ya da Avrupa Parlamentosunun bir Fransız üyesine yöneltebilirler. *Defenseur de Droits*, aynı zamanda, kendi inisiyatifiyle müdahale etmeye karar verebilir, yasama değişiklikleri önerebilir ve Başbakan tarafından yetkinlik alanları ile ilgili olarak herhangi bir yasa tasarısı konusunda danışılabilir. Bu durum, 2011-333 Kanunu'nda belirtilmiştir. *Defenseur de Droits'ın* geniş bir soruştırma yetkisi bulunmaktadır. Soruştırma taleplerinden birine uyulmaması durumunda bir hâkimden karar talep etme yetkisine sahiptir. *Defenseur de Droits* bir mahkemede müdahil olabilir ve şikâyetler konusunda karar (tafaflara verilen kararlar veya tavsiyeler) verebilir, ancak bunlar yasal olarak bağlayıcı değildir.

### Almanya'da – son versiyonda eklendi

1995 Ombudsmanlık Kanunu, Bölüm 13(2), Malta Ombudsmanlığına, resen veya söz konusu eylemlerden mağdur olan bir kişinin şikâyette bulunması durumunda, yetkisi dâhilindeki bir kurumun idari işlemlerini araştırmak üzere geniş takdir yetkisi vermektedir. Bu yetki üzerinde yasal bir sınırlama yoktur, ancak kendisinin bu yetkiyi "somut bir kamu menfaati ve önemi" söz konusu olduğunda kullanacağı özellikle belirtilmelidir.<sup>91</sup> Buna ek olarak, Temsilciler Meclisinin herhangi bir Komitesi, kendisi tarafından incelenen herhangi bir konuyu soruşturulması için Ombudsmanlığa yönlendirebilir. Başbakan da ayrıca, dilediğinde bir konuyu soruşturması için Ombudsmanlığa yönlendirebilir.

<sup>90</sup> Kuzey İrlanda Ombudsmanlığı, Kuzey İrlanda Ombudsmanlığı tarafından kendi inisiyatifiyle bir soruştırma başlatma yetkisi üzerine hazırlanan bir rapor, <https://business.senedd.wales/documents/s37921/PSOW%2016b%20-%20Northern%20Ireland%20Ombudsman.pdf>

<sup>91</sup> [www.ombudsman.org.mt/index.asp?](http://www.ombudsman.org.mt/index.asp?)

Resen soruşturma başlatılması için önerilen bazı harekete geçirme etmenleri<sup>92</sup>:

- Belirli veya benzer bir konuyla ilgili bir şikâyet ya da şikâyetler ;
- Ombudsmanlık kurumunun bir konu hakkında kamunun ciddi bir endişe duyduğuna dair algısı;
- Ombudsmanlığın konuyla ilgili yaptığı araştırmasının sonucu;
- Bir medya haberi;
- Bir kuruluşun, bir sorunun altını çizen, kendi iç yönetim düzenlemeleri ve dış denetimi;
- Başka bir gözetim veya bütünlük kurumundan gelen rapor ya da referans;
- Yasama Komitesi tarafından yapılan incelemenin bir sonucu olarak tespit edilmiş olma.

Finlandiya'daki Parlamento Ombudsmanlık Kanunu (197/2002), resen soruşturmayı 4. bölümde özetlemektedir: Ombudsman ayrıca, kendi inisiyatifıyla, bir konuyu kendi yetki alanı içinde ele alabilir. Kosova Ombudsmanlığı hakkında 05/L-019 sayılı ve 28 Mayıs 2015 tarihli Kanun; 16.4.'te şöyle demektedir. Ombudsman, eğer kendisine sunulan bulgulardan, ifadelerden ve kanıtlardan veya başka bir şekilde elde edilen bilgilerden, yetkililerin Anayasa, yasalar ve diğer mevzuatın yanı sıra uluslararası insan hakları belgelerinde öngörülen insan hak ve özgürlüklerinin ihlali sonucunu doğuran bir durum söz konusu ise, ister sunulan bir şikâyete yanıt olarak, isterse kendi inisiyatifıyla (resen) soruşturma yapma hakkına sahiptir.

(6. madde) Eğer Ombudsman resen usulü başlatırsa veya zarar gören kişi adına başka bir kişi usulün başlatılması için Ombudsmanlığa başvuruda bulunursa, hak ve özgürlükleri ihlal edilen kişinin rızası gereklidir. İstisnai olarak, zarar gören tarafın ölmesi veya başka bir nedenle rızasını veremeyecek durumda olması hâlinde, kendisinin en yakın akrabalarından rızaları talep edilmeli ve yakın akrabasının olmaması veya iletişim kurmanın imkânsız olması durumunda ise rızaya gerek duyulmamalıdır.

(7. madde) Ombudsmanlığın, çok sayıda vatandaşın, çocuğun veya fiil yeteneğini kaybetmiş kişilerin hak ve özgürlüklerin ihlaline ilişkin olarak resen işlem başlatması durumunda, bu maddenin 6. paragrafında gerek görülen rızaya ihtiyaç duyulmaz.

22 Ocak 2004 tarihli Bosna-Hersek İnsan Hakları Ombudsman Kanunu, 2.2.'de şunu belirtmektedir. Kurum, ya şikâyet alınması üzerine ya da resen harekete geçecektir.

Makedonya Cumhuriyeti 60/2003 sayılı Ombudsmanlık Kanunu, tam metni, 143/2008 sayılı "Makedonya Cumhuriyeti Resmî Gazetesi"nde yayınlanmıştır.

*Madde 13.* Ombudsmanlık, eğer bu Kanun'un 2. maddesinde belirlenen vatandaşların Anayasal ve yasal haklarının ihlal edildiğini değerlendirirse, resen bir işlem başlatabilir.

Slovenya'da, 30 Aralık 1993 tarihli İnsan Hakları Ombudsmanlık Kanunu (değişikliklerle birlikte), 9'da şöyle demektedir [...] Ombudsman kendi isteğiyle de işlemleri başlatabilir.

Ombudsman, insan haklarının ve temel özgürlüklerin korunması ve Slovenya Cumhuriyeti'ndeki vatandaşların yasal belirliliği ile ilgili daha geniş konuları ele alabilir.

26. Ombudsman, aynı zamanda, kendi isteği ile de işlemleri başlatabilir.

Eğer işlem Ombudsmanlık tarafından başlatılmış veya etkilenen kişi adına başka bir kişi tarafından sunulmuş ise, etkilenen kişinin rızası, işlemi başlatmak için gerekli olacaktır.

<sup>92</sup> <https://business.senedd.wales/documents/s37921/PSOW%2016b%20-%20Northern%20Ireland%20Ombudsman.pdf>

Bulgaristan’da, 01.01.2004 tarihinden bu yana yürürlükte olan Ombudsmanlık Kanunu, değişikliklerle birlikte, şunları belirtmektedir:

19. (3) Ombudsmanlık, vatandaşların hak ve özgürlüklerinin korunması için gerekli koşulların oluşturulmadığını belirlediğinde kendi inisiyatifiyle harekete geçer [...].

Karadağ’da 29 Temmuz 2011 tarihli İnsan Hakları Ombudsmanlığı Kanunu’nun 28. maddesinde şöyle denilmektedir: Koruyucu, makamların eyleminin, işleminin veya eylemsizliğinin insan hak ve özgürlüklerini ihlal ettiğini öğrendikten sonra insan hak ve özgürlüklerinin ihlallerini kendi inisiyatifiyle inceleyecektir. Koruyucunun kendi inisiyatifiyle hareket edebilmesi için mağdurun rızası gereklidir.

Genel olarak, Ombudsmanlık, eğer kapsamı kendi yetki alanı içerisindeyse, resen soruşturma başlatmaya karar vermede yasa ile sınırlanabilir. Böyle bir karar, yalnızca, böyle bir eyleme ihtiyaç olduğuna inanmasına bağlı olmalıdır.

### **c. Bağlayıcı bulgular ve öneriler sunabilmelerinin artıları ve eksileri**

Bir önceki noktaya dayalı olarak, bu bölüm, bağlayıcı yetkilere sahip olmak konusunda lehte ve aleyhte bazı argümanlar ortaya koymaktadır. Ombudsmanların ahlaki otoritesi önemlidir, eğer Ombudsmanların bağlayıcı yetkileri varsa, yasallık riski söz konusudur. Başka bir deyişle, Ombudsmanın güçlü yönlerinden biri olan uyuşmazlıkların çözülmesi için gayriresmî araçlar tehlikeye girebilir. İrlanda Eski Ombudsmanı, daha sonra Avrupa Ombudsmanı olan Emily O’Reilly, Ombudsmanların bir “yaptırıma değil, etkileme yetkisi”ne sahip olduğu şeklinde düşünülmesi gerektiğini ileri sürmektedir.

### **Resen kullanılan yetkiler**

Gill (2020)<sup>93</sup> Birleşik Krallık’taki Ombudsmanların kendi inisiyatifi ile kullandıkları yetkiler konusunda aşağıdakileri yazmıştır:

2016’dan önce, Birleşik Krallık’taki ombudsmanlar, resen kullanabilecekleri yetkilere sahip değillerdi. İlk olarak Kuzey İrlanda Kamu Hizmetleri Ombudsmanı (Kamu Hizmetleri Ombudsmanı (Kuzey İrlanda) Yasası 2016, alt bölüm 8-9, bölüm 29) ve daha sonra Galler Kamu Hizmetleri Ombudsmanı (Kamu Hizmetleri Ombudsmanı (Galler) Kanunu, alt bölüm 4-5, 16) resen kullanabilecekleri yetkiler verilmesiyle birlikte şimdi durum değişmiştir. Resen kullanılacak yetkiler, İskoç Kamu Hizmetleri Ombudsmanı (Kamu Hizmetleri Reformu (İskoçya) Kanunu 2010) veya Parlamento ve Sağlık Hizmetleri Ombudsmanı ve kamu hizmeti yetkisi olan tüm İngiliz Ombudsmanlarına verilmiş değildir.

IOI, iki bölgeye yönelik araştırmalar yaptırmış ve şunları tespit etmiştir:

- Günümüzde, Avrupa Konseyi üyelerinin (47 ülke) sadece 7’sinde (%15) Ombudsmanlarının resen kullanılabilirlikleri yetkileri bulunmaktadır.

Örneğin, Danimarkalı Ombudsmanlar<sup>94</sup>, Ombudsmanlık Kanunu<sup>95</sup> Bölüm 5’te ifade edildiği üzere kendi kendilerine soruşturma ve denetim yapma yetkilerine sahiptir: Kendi inisiyatifiyle soruşturma ve denetim yapma.

<sup>93</sup> <https://www.palgrave.com/gp/book/9783030406110>

<sup>94</sup> <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/utrecht6&div=5&id=&page=>

<sup>95</sup> <https://en.ombudsmanden.dk/loven/>

- 17.(1) Ombudsmanlık, bir konuyu kendi inisiyatifiyle soruşturmak için ele alabilir.  
(2) Ombudsmanlık, bir makamın vaka ele almasıyla ilgili genel soruşturmalar üstlenebilir.

18. Ombudsmanlık, Ombudsmanlığın yetki alanına giren herhangi bir kurum veya şirketi ve herhangi bir istihdam yerini denetleyebilir. Bölüm 21 uyarınca yapılan değerlendirmelere ek olarak ve evrensel insani ve insancıl kaygılara dayalı, Ombudsmanlık, bu tür bir soruşturma ile bağlantılı olarak, bir kurum veya makamın organizasyonu ve işleyişi ile ilgili konuları ve kurum veya makamın kullanıcılarına yönelik muamele ve faaliyetlerle ilgili konuları değerlendirebilir.

Finlandiya Ombudsmanı, Parlamento Ombudsmanlık Kanunu<sup>96</sup> uyarınca, bölüm 4'te, kendi inisiyatifi ile kullanacakları yetkileri belirtmektedir: Ombudsman, aynı zamanda, resen bir meseleyi kendi yetki alanı içine alabilir.

Bir Ombudsman için, resen kullanabileceği yetkinin avantajı, kendi otoritesini genişletmesidir. Resen kullanabilecekleri yetkilerin kullanılması, kurumun bireysel adaletsizlikten uzaklaşmasına ve iyi idareye daha fazla odaklanmasına yardımcı olur. İdari sürecin adaleti ve iç tazminat usullerinin kalitesi araştırılabilecektir (Gill 2020 – s.84). Konuları proaktif olarak araştırma yeteneği, idari yargı sistemine yeni bir dinamik getirir.

İskoç hükûmeti bir Şikâyet Standartları Kurumu kurmuş olup, bu Kurum, SPSO içinde yer alan yarı düzenleyici bir organdır.<sup>97</sup> Ombudsmanların resen harekete geçme yetkileri, bu tür vakaların gelecekte gerçekleşmesini önlemek amacıyla, sorunların küresel bir bakış açısıyla ele alınmasına, bireysel şikâyet olmaktan çıkarılmasına yardımcı olmalıdır. Bunun anlamı, resen usullerin, bireyler tarafından şikâyet edilmemiş, ancak yine de Ombudsmanların müdahalesine ihtiyaç duyan yönlerin üstesinden gelmeye odaklanması gerektiğidir. Bu tür çatışmalar beklenmedik bir şekilde ortaya çıktığında veya medya tarafından kamusal alana taşındığında, resen yetkiler bir araç olmalıdır.<sup>98</sup>

### ***Bağlayıcı kararlar***

Bir Ombudsman, genellikle bir kuruluşu önerisine uymaya zorlayamaz, ancak kararları hukuken bağlayıcı olabilecek özel sektör Ombudsmanlarının aksine çoğu durumda kuruluşlar bunu yapar. Eğer bireyler Ombudsmanların kararından memnun değillerse, şikâyetlerini mahkemeye götürebilirler (AİHS Madde 6 “adil yargılanma hakkı”), ancak genellikle mahkeme, Ombudsmanların kararını dikkate alır. Ombudsmanlığın bulguları genellikle bağlayıcı değildir, ancak kamu kumunun onlarla aynı fikirde olmaması için ikna edici bir nedeni olmalıdır (daha fazla örnek için bölüm X'a bakınız).

### ***d. Mahkemeye sunma ve üçüncü bir taraf olarak yargılamaya müdahil olma imkânı***

Ombudsmanların yetki alanı ve yetkileri dünya çapında farklılık göstermektedir. Bazı ülkelerde Ombudsman bir mahkemenin yargılamasında aktif bir rol oynamaktadır. Bu durum, Ombudsman ve mahkeme arasındaki ilişki için bir avantaj olabilir ve iş birliklerine yardımcı olabilir.

<sup>96</sup> <https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2002/en20020197.pdf>

<sup>97</sup> Gill, C. (2014). Ombudsmanlığın Gelişmekte Olan Rolü: İdari Adaletle “İskoç Çözümü”nün Kavramsal ve Anayasal bir Analizi. Kamu Hukuku, 662-681.

<sup>98</sup> <https://www.elgaronline.com/view/edcoll/9781786431240/9781786431240.00029.xml>

Örneğin, Kosova Ombudsmanı Kanunu'nun 16.9. maddesinde şöyle denilmektedir: Ombudsman, insan hakları, eşitlik ve ayrımcılığa karşı koruma ile ilgili yargı süreçlerinde uzman müşavir (*amicus curiae*) olarak kendini gösterebilir. Ayrıca, 25. madde

İş birliği yükümlülüğü ve reddetmenin sonuçları; 1. Tüm makamlar, soruşturma yürütmeye dair talebi üzerine Ombudsmanlığa cevap vermekle ve ayrıca, talebi doğrultusunda yeterli desteği sağlamakla yükümlüdürler. 2. Bir devlet memuru, bir görevli ya da kamu kurumu tarafından Ombudsmanlık ile iş birliğinin reddedilmesi, Ombudsmanların yetkili organdan, görevden veya kamu hizmetinden çıkarılmasına varan disiplin tedbirleri de dâhil olmak üzere, idari işlemlerin başlatılmasını talep etmesi için bir neden teşkil eder. 3. Kurumun iş birliği yapmayı reddetmesi veya soruşturma sürecine müdahale etmesi durumunda, Ombudsman, yetkili savcılıktan, resmî görevin yerine getirilmesinin engellenmesi konusunda yasal işlem başlatmasını talep etme hakkına sahiptir.

22 Ocak 2004 tarihli Bosna-Hersek İnsan Hakları Ombudsmanlık Kanunu, şunu belirtmektedir. 4.2. Bir Ombudsman [...], görevini yerine getirmek için gerekli olduğunu tespit ettiğinde, mahkeme işlemlerini başlatabilir veya devam eden işlemlere müdahale edebilir [...].

Makedonya Cumhuriyeti 60/2003 sayılı Ombudsman Kanunu, tam metni, 143/2008 sayılı "Makedonya Cumhuriyeti Resmî Gazetesi"nde yayınlanmıştır. Madde 12. Taraf veya Ombudsmanlık talep ettiği durumlarda insan özgürlüklerini ve haklarını korumak için mahkeme, Ombudsmanlığın uzman müşavir (*amicus curiae*) olarak hareket etmesine izin verebilir.

Polonya'da, örneğin, Ombudsman duruşmalara katılabilir. 6 Kasım 2008 tarihli hasta hakları ve Hasta Ombudsmanlık Kanunu, 55. maddede şöyle denilmektedir

Bu Kanunda ve ayrı hükümlerde tanımlandığı üzere, hasta haklarının ihlali ile ilgili hukuk davalarında, Ombudsmanlık, resen ya da bir tarafın talebi üzerine: 1) yargılamanın başlatılmasını talep edebilir, 2) devam eden yargılamalara, bir savcının hakları ile, müdahil olabilir.

15 Temmuz 1987 tarihli İnsan Hakları Komiseri Kanunu'nun<sup>99</sup> 14. maddesinde, bir davayı inceledikten sonra Komiserin aşağıdakileri yapabileceği belirtilmektedir:

- 4) hukuk davalarında işlemlerin başlatılmasını isteyebilir ve devam eden herhangi bir davaya savcının sahip olduğu haklarla katılabilir,
- 5) resen soruşturulan suçları içeren davalarda yetkili bir savcı tarafından hazırlık işlemlerinin başlatılmasını talep edebilir,
- 6) idari işlemlerin başlatılmasını isteyebilir, kararlara karşı idari mahkemeye şikâyette bulunabilir ve savcının sahip olduğu haklarla bu tür işlemlere katılabilir,
- 7) başka bir yerde belirtilen kurallar ve usuller uyarınca, kabahatle ilgili yargılamalarda geçerli bir kararın bozulmasının yanı sıra cezalandırma için hareke geçebilir,
- 8) başka bir yerde belirtilen kurallar ve usuller uyarınca, her bir nihai ve geçerli hükme karşı temyiz veya olağanüstü kanun yoluna başvurabilir.

---

<sup>99</sup> Kanunlar Dergisi (Journal of Laws) Dz.U. yıl 2014, intem 1648



Moldova’da, 3 Nisan 2014 tarihli 52 sayılı Halkın Savunucusu (Ombudsman) Kanunu’nun 25. maddesinde, Halkın Savunucusunun Usul kuralları hakkında şunlar ifade edilmektedir:

(1) Şikâyetin gözden geçirilmesinin sonuçlarına bağlı olarak, Halk Savunucusu şu haklara sahiptir:

- a) mahkemeden, temel hak ve özgürlükleri ihlal edilen dilekçe sahibinin çıkarlarını korumasını talep etmek;
  - b) insan hak ve özgürlüklerinin ihlaline yol açan ihlalleri işleyen sorumlu yetkiliye karşı disiplin veya ceza yargılaması başlatmaları için yetkili makamlar nezdinde diplomatik girişimde bulunmak;
  - c) Moldova Cumhuriyeti Kanuni İhlaller Kanunu’nun 320. maddesinin öngördüğü suçun işlenmesiyle ilgili olarak cumhuriyet savcısına bilgi vermek;
  - d) görevi ihmal, mesleki etik kuralların ihlali, gecikme ve bürokrasi vakaları ile ilgili olarak her seviyedeki kamu görevlilerini bilgilendirmek.
- (2) Halkın Savunucusu, insan hak ve özgürlüklerinin kitlesel veya ciddi şekilde ihlal edildiği tespit edilen olgularla ilgili olarak mahkemede dava açma hakkına sahiptir. Halkın Savunucusu tarafından sunulan dilekçeler damga vergisinden muaftır.
- (3) Halkın savunucusu, kişilerin meşru haklarının, özgürlüklerinin ve çıkarlarının korunmasına yönelik sonuçlar için davaya müdahale edebilir.

Ve 26. maddede Anayasa Mahkemesinin bilgilendirilmesi:

Halkın Savunucusu, kanunların ve Parlamento kararlarının, Moldova Cumhuriyeti Cumhurbaşkanının kararnamelerinin, hükûmet kararlarının ve emirlerinin yanı sıra Moldova Cumhuriyeti’nin taraf olduğu uluslararası anlaşmaların anayasaya uygunluğunu kontrol etmek üzere Anayasa Mahkemesini bilgilendirme hakkına sahiptir.

Danimarka Ombudsmanı, örneğin, Ombudsman Kanunu’nun 6. bölümünde belirtildiği üzere: Vaka soruşturması mahkeme ile etkileşime girebilir (Adalet Yönetimi Kanunu’nda belirtilmiştir).

19. (1) Ombudsmanlığın yetki alanına giren makamlar, Ombudsmanlığa, talep edebileceği bu tür bilgileri vermek ve bu tür belgeleri sunmak vb. ile yükümlüdürler.
- (2) Ombudsmanlık, kendi yetki alanına giren yetkililerden vb. yazılı beyanlar talep edebilir.
- (3) Ombudsmanlık, soruşturmaları için önemli olan herhangi bir konuda mahkemede ifade vermek üzere kişileri mahkeme celbedebilir. Usul, Adalet Yönetimi Kanunu’nun 68. bölümünde yer alan kurallara tabidir.
- 4) Ombudsmanlık, herhangi bir istihdam yerini denetleyebilir ve tüm tesislere erişebilir.
- (5) Gerekli görüldüğü takdirde, Ombudsmanlık, istediği zaman, mahkeme emri olmaksızın ve kimliğini uygun bir şekilde kanıtlaması üzerine, kişilerin kişisel özgürlüklerinden yoksun bırakıldıkları ya da bırakılabilecekleri özel kurumlara vb. (bölüm 7(1)(ii) ile karşılaştırın) ve çocuklarla doğrudan ilgili görevlerden sorumlu olan özel kurumlara vb. denetleme amacıyla erişebilecektir. Gerekirse, polis soruşturmanın yürütülmesine yardımcı olacaktır.

Gürcistan’ın halk savunucusu hakkında 2146 sayılı ve 23 Haziran 1999 tarihli Gürcistan Kuruluş Kanunu, – LGH I no No 27(34), 6.7.1999, Madde 142, 3565 sayılı ve 21 Temmuz 2010 Gürcistan Kuruluş Kanunu - LHG I, No 46, 4.8.2010, Madde 278<sup>100</sup>; Madde 14.1 h) Gürcistan İdari Usul Kanunu uyarınca, ilgili kişi olarak mahkemeye başvurma ve bir idari yasal kararın verilmesini veya idari

<sup>100</sup> <https://matsne.gov.ge/en/document/download/33034/14/en/pdf>

kurumun önerisine karşılık vermemesi ya da benimsememesi ve ayrımcılığa dair yeterli kanıt olması durumunda önlem alınmasını talep etme yetkisine sahiptir.

Her ne kadar ombudsman *hukuk dışı* olsa da, konuyu mahkeme önüne getirme ve yargılamaya müdahale etme imkânı, özellikle ombudsman aynı zamanda ulusal insan hakları kurumu ise, pek çok ombudsmanın sahip olduğu bir şeydir; bununla birlikte, temel bir yargılama işlevinin benimsenmesi, ombudsmanın diğer önemli ve ayırt edici işlevlerine odaklanmasını yok etme riski taşır; böyle bir yetkinin arzu edilebilirliği büyük ölçüde yerel içeriğe bağlıdır; böyle bir yetkinin mahkemeler üzerindeki yükü artırmaktan ziyade azaltacağı hemen belli olmaz.

- Sonuç, toplantıdan alınan geri bildirimden sonra eklenecektir.

## AVRUPA KONSEYİNE ÜYE ÜLKELER (47) VE OMBUDSMANLIK KURUMLARI

**Arnavutluk** – Avokatı I Popullit

**Andorra** – Institució del Raonador del Ciutadà

**Ermenistan** – Hayastani Hanrapetut'yan Mardu Iravunk'neri Pashtpan

**Avusturya** – Volksanwaltschaft

**Azerbaycan** – Azərbaycan Respublikasının İnsan Hüquqları üzrə Müvəkkili

**Belçika** – De federale Ombudsman

**Bosna-Hersek** – Institucija ombudsmena za ljudska prava

**Bulgaristan** – Ombudsman na RB

**Hırvatistan** – Pučki pravobranitelj

**Kıbrıs** – Grafeío Epitrópou Dioikíseos

**Çek Cumhuriyeti** – Veřejný ochránce práv

**Danimarka** – Folketingets Ombudsmand

**Estonya** – Õiguskantsler

**Finlandiya** – Eduskunnan Oikeusasiamies

**Fransa** – Défenseur des droits

**Gürcistan** – Sakartvelos Sakhalkho Damtsveli

**Almanya** – Petitionsausschuss

**Yunanistan** – Synígoros tou Políti

**Macaristan** – Alapvető Jogok Biztosa

**İzlanda** – Umboðsmaður Alþingis

**İrlanda** – Office of the Ombudsman

**İtalya** – Coordinamento Nazionale dei Difensori Civici delle Regioni e delle Province autonome

**Letonya** – Valsts Tiesībsarga birojs

**Lihtenştayn** – The Conciliation Board

**Litvanya** – Seimo kontrolieris įstaiga

**Lüksemburg** – Ombudsman

**Malta** – Office of the Ombudsman

**Moldova Cumhuriyeti** – Avocatul Poporului Ombudsman

**Monako** – (Ombudsperson under High Commissioner for Human Rights)

**Karadağ** – Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore

**Hollanda** – Nationale Ombudsman

**Kuzey Makedonya** – Narodniot pravobranitelj

**Norveç** – Sivilombudsmannen

**Polonya** – Rzecznik Praw Obywatelskich

**Portekiz** – Provedor de Justiça

**Romanya** – Avocatul Poporului

**Rusya Federasyonu** – (Ombudsperson under High Commissioner for Human Rights)

**San Marino** – (Ombudsperson under High Commissioner for Human Rights)

**Sırbistan** – Protector of Citizens

**Slovak Cumhuriyeti** – Kancelária verejného ochrancu práv

**Slovenya** – Varuh človekovih pravic RS

**İspanya** – Defensora del Pueblo

**İsveç** – Riksdagens ombudsmän - JO

**İsviçre** – The Banking Ombudsman

**Türkiye** – Kamu Denetçiliği Kurumu

**Ukrayna** – (Ombudsperson under High Commissioner for Human Rights)

**Birleşik Krallık** – Parliamentary and Health Service Ombudsm



Bu Proje, Avrupa Birliği, Türkiye Cumhuriyeti ve Avrupa Konseyi tarafından birlikte finanse edilmektedir.

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE



[www.coe.int/tr/web/ankara](http://www.coe.int/tr/web/ankara)



Avrupa Konseyi, Avrupa kıtasının önde gelen insan hakları kuruluşudur. Kuruluş bünyesinde 47 üye devlet bulunmaktadır. Avrupa Konseyi üye devletlerinin tamamı; insan hakları, demokrasi ve hukukun üstünlüğünün korunmasını teminat altına almak üzere tasarlanmış olan Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ni imzalamıştır. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Sözleşme'nin üye devletlerdeki uygulamasını denetler.